

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
GUILHERME DE ABREU E SILVA

**A EXPERIÊNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012: UMA
ANÁLISE DO PERFIL DOS IMPUGNADOS E DOS REFLEXOS DA APLICAÇÃO
DA LEI.**

CURITIBA
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
GUILHERME DE ABREU E SILVA

**A EXPERIÊNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012: UMA
ANÁLISE DO PERFIL DOS IMPUGNADOS E DOS REFLEXOS DA APLICAÇÃO
DA LEI.**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação: Prof.º Dr.º Emerson Urizzi Cervi

CURITIBA

2015

Catalogação na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Silva, Guilherme de Abreu e

A experiência da lei da ficha limpa nas eleições de 2012: uma análise do perfil dos impugnados e dos reflexos da aplicação da lei / Guilherme de Abreu e Silva – Curitiba, 2015.

88 f.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Ciência política. 2. Direito eleitoral. 3. Eleições – Recursos (Direito). 4. Direitos políticos. 5. Inelegibilidades. I. Título.

CDD 321.8

TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME DE ABREU E SILVA

A EXPERIÊNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS IMPUGNADOS E DOS REFLEXOS DA APLICAÇÃO DA LEI.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof.º Dr.º Emerson Urizzi Cervi (Orientador)
Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR

Prof.º Dr.º Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Departamento de Pós-Graduação em Direito, UFPR

Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado
Departamento de Pós-Graduação em Direito, UFPR

Curitiba, 27 de fevereiro de 2015.



ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 27 de Fevereiro de 2015, às 14:00 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Eneida Desiree Salgado – UFPR, Fabrício Ricardo de Limas Tomio - UFPR e Emerson Urizzi Cervi - UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) candidato(a) **GUILHERME DE ABREU E SILVA**, intitulada “A EXPERIÊNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS IMPUGNADOS E DOS REFLEXOS DA APLICAÇÃO DA LEI”. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi. Após haver analisado o referido trabalho e argüido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela “.....” do(a) acadêmico(a), com nota e conceito*A*..., habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.



Curitiba, 27 de Fevereiro de 2015.

Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado

Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi
(orientador e presidente)




PARECER

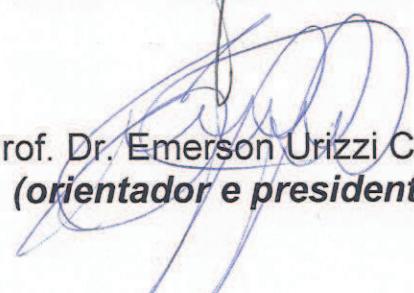
A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) mestrando(a) **GUILHERME DE ABREU E SILVA**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada "A EXPERIÊNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS IMPUGNADOS E DOS REFLEXOS DA APLICAÇÃO DA LEI", decidiu favorável à "*Aprovação*....." do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Ciência Política.



Curitiba, 27 de Fevereiro de 2015.


Prof.ª Dr.ª Eneida Desiree Salgado


Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio


Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi
(orientador e presidente)

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta pesquisa e de todo o percurso no mestrado não seria possível sem o apoio, incentivo e colaboração de familiares próximos que, em diversas oportunidades, compartilharam momentos de discussão crítica sobre o tema que tanto insistia em se fazer presente nas rodas de conversas familiares. A discussão, por diversas vezes, elucidou questões que envolviam o desenrolar da dissertação. Em razão deste apoio familiar incondicional, agradeço a Tânia, Eliseu, Maria Cecília e Caroline.

No âmbito acadêmico, agradeço profundamente a parceria com meu orientador, Emerson Urizzi Cervi, que de forma serena sempre guiou a pesquisa para que se destinasse ao melhor fim que dela se esperava. As dúvidas de minha parte eram fartas, como também eram os conselhos, orientações e colaborações que foram essenciais para o desenvolvimento de um projeto embrionário que se constituiu em uma longa e densa pesquisa empírica.

Agradeço, também, a banca de qualificação, formada pelos professores Fabricio Ricardo de Limas Tomio e Adriano Codato, em razão da crítica construtiva por ela formulada que influenciou na definição dos rumos finais da dissertação e contribuiu para a constituição da pesquisa da forma como hoje ela se encontra.

Por fim, agradeço a todos os professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná que durante estes dois anos de percurso participaram da construção da pesquisa e da formação deste pesquisador.

RESUMO

A lei da ficha limpa tornou mais rigorosa a legislação aplicável aos registros de candidaturas, vigorando, pela primeira vez, nas eleições municipais de 2012. Assim, a presente pesquisa possui a finalidade de verificar, empiricamente, a primeira experiência efetiva da aplicação da lei e de responder os questionamentos sobre quem são os candidatos impugnados com base em fundamentos da lei e quais são os motivos relacionados a esta situação. Remete, para tanto, aos conceitos sobre a seleção de candidatos à luz da teoria democrática, as críticas acerca das inelegibilidades e das restrições aos direitos fundamentais, bem como desenvolve a análise sobre os impedimentos legais como barreiras às candidaturas. Discorre, ainda, sobre os fatos históricos relacionados à criação da lei e o percurso inerente à sua formulação, além de apontar quais foram as alterações promovidas no sistema até então vigente. A hipótese levantada é a de que os candidatos impugnados com fundamentos da lei da ficha limpa são aqueles com vasta experiência na gestão pública e com histórico recorrente de disputa eleitoral. Utiliza-se da metodologia quantitativa e da coleta de dados relacionados ao perfil do candidato impugnado com base na ficha limpa e do seu registro de candidatura. Dentre os achados, conclui pela comprovação da hipótese aventada, uma vez que os dados demonstram que grande parcela dos candidatos impugnados o foi por razões relacionadas ao exercício de funções públicas sujeitas ao controle externo exercido por tribunais de contas, bem como possuem histórico considerável de participação em pleitos eleitorais anteriores.

Palavras chave: ficha limpa, inelegibilidades, vida pregressa, impugnação de candidaturas; eleições municipais de 2012.

ABSTRACT

The *ficha limpa* law made more rigorous the legislation applicable to candidatures of registrations and was first applied in 2012 municipal elections. This research has the purpose to verify empirically the first effective application of the law and to identify who are the candidates contested or barred based on its fundamentals and the reasons related. First, the study brings concepts about the selection of candidates in the light of democratic theory, reviews the thesis about the ineligibility as restriction on fundamental rights and develops the analysis of the legal impediments as barriers to be candidate. Second, it presents the historical facts related to the law and points out the changes brought to the previously ruling system. The research hypothesis claims that candidates contested on grounds of the *ficha limpa* law are those with extensive experience in public administration and with recurrent history of election. To test it this work adopted the quantitative methodology and collected data related to the contested candidates' profile and their application record itself. Among other findings, the study confirms the hypothesis in accordance with the data that shows that a large proportion of contesting derives from reasons related to public office subject to external control exercised by courts of auditors and from a history of participations in previous elections.

Keywords: *ficha limpa* law, ineligibility, personal history, contesting candidatures; 2012 municipal election.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DISPOSIÇÃO GERAL DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE.....	47
---	-----------

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DIFERENÇAS ENTRE O PERCENTUAL TOTAL DE CANDIDATOS E O PERCENTUAL DE CANDIDATOS QUE IMPUGNADOS POR PARTIDO	51
TABELA 2 - DIFERENÇAS ENTRE O PERCENTUAL TOTAL DE CANDIDATOS E O PERCENTUAL DE CANDIDATOS QUE IMPUGNADOS POR TAMANHO DO MUNICÍPIO	53
TABELA 3 - DIFERENÇAS ENTRE O PERCENTUAL TOTAL DE CANDIDATOS E O PERCENTUAL DE CANDIDATOS IMPUGNADOS POR SEXO.....	54
TABELA 4 - DIFERENÇAS ENTRE O PERCENTUAL TOTAL DE CANDIDATOS E O PERCENTUAL DE CANDIDATOS IMPUGNADOS POR GRAU DE INSTRUÇÃO	55
TABELA 5 - DIFERENÇAS ENTRE O PERCENTUAL TOTAL DE CANDIDATOS E O PERCENTUAL DE CANDIDATOS IMPUGNADOS POR OCUPAÇÃO	56
TABELA 6 - SITUAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA	59
TABELA 7 - FUNDAMENTO DAS IMPUGNAÇÕES	60
TABELA 8 - CRIMES QUE ACARRETARAM EM IMPUGNAÇÕES COM FUNDAMENTO EM CONDENAÇÃO CRIMINAL	61
TABELA 9 - REVERSIBILIDADE DAS CONDENAÇÕES CRIMINAIS QUE FUNDAMENTARAM IMPUGNAÇÕES	61
TABELA 10 - RESULTADO ELEITORAL.....	62
TABELA 11 - FOI SUBSTITUÍDO ANTES DO PLEITO?	63
TABELA 12 - O SUBSTITUTO POSSUI RELAÇÃO DE PARENTESCO COM O CANDIDATO?.....	63
TABELA 13 - DESEMPENHO ELEITORAL	64
TABELA 14 - RELAÇÃO ENTRE O FUNDAMENTO DA IMPUGNAÇÃO E O RESULTADO ELEITORAL DOS IMPUGNADOS.....	65
TABELA 15 - RELAÇÃO ENTRE O FUNDAMENTO DA IMPUGNAÇÃO E O GRAU DE INSTRUÇÃO.....	67
TABELA 16 - RELAÇÃO ENTRE O FUNDAMENTO DA IMPUGNAÇÃO E O TAMANHO DO MUNICÍPIO	68

LISTA DE ABREVIATURAS

TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
RE – Recurso Eleitoral
REsp – Recurso Especial Eleitoral
DEM – Democratas
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPL – Partido da Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Republicano Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	6
LISTA DE TABELAS.....	7
LISTA DE ABREVIATURAS.....	8
1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ELEIÇÕES, INELEGIBILIDADES E BARREIRAS ÀS CANDIDATURAS	13
2.1 A SELEÇÃO DE GOVERNANTES PARA A TEORIA DEMOCRÁTICA	13
2.3 DIREITOS POLÍTICOS, CIDADANIA E INELEGIBILIDADES.....	18
2.3.1 Inelegibilidades e restrições aos direitos políticos.....	21
2.2 BARREIRAS ÀS CANDIDATURAS	23
3 O PERCURSO HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA: DO NASCEDOURO À EFETIVIDADE	27
3.1 A ALTERAÇÃO DA LEI: DOS PRIMEIROS IMPULSOS À CONCRETIZAÇÃO.....	27
3.2 MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI DA FICHA LIMPA	33
3.3 O VIÉS MORALIZANTE DA POLÍTICA E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS	38
4 RESULTADOS DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012..	43
4.1 METODOLOGIA EMPÍRICA E PERCURSOS DA PESQUISA	43
4.2 VARIÁVEIS.....	46
4.3 DADOS OBTIDOS	49
4.3.1 Características sócio-políticas dos candidatos impugnados	49
4.3.2 Características relacionadas à aplicação da lei: fundamentos e consequências eleitorais.....	58
5 CONCLUSÕES.....	70
REFERÊNCIAS	76
ANEXOS	81
ANEXO 1. HISTÓRICO DAS INELEGIBILIDADES NO BRASIL	81
ANEXO 2. CRONOLOGIA DA CRIAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA.....	86

1 INTRODUÇÃO

A lei da ficha limpa, sua aplicabilidade e vigência nas eleições municipais de 2012, constitui-se como um tema em aberto e que permite inúmeras abordagens, em razão de sua ampla difusão e influência na conjectura política nacional, podendo interferir na reconfiguração de grupos políticos ocupantes do poder e com potencial de alterar o cenário de candidaturas e de atores políticos com viabilidade eleitoral.

A lei, que utiliza a mesma lógica de instrumentos legais já existentes, introduz novas hipóteses legais de inelegibilidade e sua análise empírica possibilita uma verificação científica a respeito dos motivos estruturais de impedimento do exercício ao direito de ser votado.

Notadamente atual e relevante, o tema obtém considerável repercussão na mídia por suas características rígidas, inovadoras e moralistas, como a ampliação considerável das hipóteses que podem afastar candidatos de uma disputa eleitoral, bem como por suas consequências ainda obscuras, como, por exemplo, o número e o perfil de candidatos atingidos pela norma e os fundamentos mais comuns às impugnações motivadas pela lei.

Diante deste contexto, a pergunta que motivou a presente pesquisa é: quem são os candidatos impugnados pela lei da ficha limpa e por qual motivo o foram?

Desta forma, o objeto da presente pesquisa é a descrição do perfil do político/candidato que sofreu os efeitos da aplicação lei da ficha limpa nas Eleições municipais de 2012, especificamente no que se refere às candidaturas para o cargo de prefeito. Ou seja, não se intenta abordar e explicar todos os efeitos da lei. Pretende-se, tão somente, descrever qual o perfil dos candidatos que foram impugnados pela legislação debutante nos pleitos eleitorais.

Ainda, a pesquisa não intenta desenvolver qualquer espécie de estudo comparativo entre períodos e eleições anteriores para verificar supostas modificações e demais efeitos decorrentes da lei, conforme já apontado, a pesquisa pretende apenas descrever o cenário pós aplicação da lei, com a verificação empírica sobre os impugnados.

Os problemas sobre os quais o projeto se desenvolve estão relacionados ao perfil dos candidatos ficha suja e às razões que acarretaram as impugnações às suas candidaturas.

Com esta finalidade, a pesquisa desenvolvida fez uso da metodologia quantitativa. Para isto, foram selecionados, dentre os 15.789 (quinze mil setecentos e oitenta e nove) candidatos a prefeito no pleito em questão, aqueles que tiveram seus registros de candidaturas classificados pela Justiça Eleitoral como inaptos e aptos com recurso ou pendente de julgamento. Tais selecionados perfaziam, em 1º de julho de 2013, cerca de 1.774 (mil setecentos e setenta e quatro) candidatos.

Posteriormente, foi desenvolvida uma análise quantitativa destes registros com o fim de constatar a existência ou não de impugnações a essas candidaturas com base na lei da ficha limpa.

Este modelo possibilitou verificar dentre aqueles que a Justiça Eleitoral considerou inaptos ou aptos com recurso ou pendente de julgamento quais tiveram dificuldades jurídicas em virtude da aplicação da lei da ficha limpa. Ou seja, dentre os 1.774 (mil setecentos e setenta e quatro) candidatos inaptos e aptos com recurso ou pendente de julgamento foram selecionados somente aqueles que tiveram impugnações às suas candidaturas por razões relacionadas à lei da ficha limpa.

Assim, em decorrência desta análise, o universo pesquisável de 1.774 (mil setecentos e setenta e quatro) candidatos foi restringido a apenas 936 (novecentos e trinta e seis) candidatos a prefeito impugnados por fundamentos ligados a lei da ficha limpa em 2012. Consequentemente, foram coletados dados a respeito das candidaturas, os motivos de impugnação e as características concernentes ao perfil político, apenas destes 936 candidatos ficha suja, importando, também, na verificação a respeito dos seus resultados eleitorais.

Por tais razões é que a metodologia em utilização é a quantitativa, sendo o objeto empírico da pesquisa os processos de registros de candidaturas a prefeito das Eleições de 2012, justificando-se o modelo metodológico em razão da abrangência considerável do universo da pesquisa, da existência de poucas variáveis analisadas e do objetivo do presente projeto que é identificar padrões gerais.

Nesta análise, tem-se por variável dependente a situação do registro de candidatura analisado, ou seja, se o candidato é apto/inapto e impugnado/não impugnado com motivo oriundo da lei da ficha limpa, enquanto que a variável independente é formada pelas características dos candidatos e de seus respectivos processos de Registro de Candidaturas.

A fonte de tais informações é o Tribunal Superior Eleitoral, que disponibiliza em seu sítio eletrônico os dados relativos aos registros de candidaturas, bem como a íntegra

de informações relativas às decisões judiciais em processos de impugnações de candidaturas a Prefeito.

Inevitavelmente, as opções metodológicas da pesquisa remetem a limitações a si inerentes, uma vez que fogem à possibilidade da análise os casos de pré-candidatos inaptos de acordo com a legislação que desistiram da obtenção de uma candidatura em razão da existência da lei, não levando seus casos ao crivo do judiciário. No entanto, dentre as opções disponíveis para a realização do presente estudo, a verificação caso a caso das candidaturas impugnadas é a que se faz mais eficaz no sentido de levantar dados relativos à aplicação da legislação criada e seus consequentes efeitos políticos e eleitorais.

A hipótese de pesquisa que se pretende demonstrar com a presente dissertação é a de que o perfil dos candidatos impugnados com fundamento na lei da ficha limpa é o daquele com prévia passagem por aparatos governamentais e com experiência eleitoral. Isto pode decorrer de vários fatores, quer seja das hipóteses legais que tendem a abranger candidatos com prévia passagem pelo aparato governamental, quer seja em razão do próprio perfil que remete à ideia de político profissional, com maiores passagens por cargos públicos, por mandatos eletivos anteriores e por disputas eleitorais, ampliando sua chance de ser enquadrado em uma das hipóteses legais em razão da visibilidade e exposição das funções que assumiu.

Para testar a hipótese serão extraídas informações relacionadas ao perfil dos candidatos impugnados que possam demonstrar características recorrentes, como, por exemplo, número de eleições disputadas, profissão declarada, cargo público ocupado e motivo da impugnação, possibilitando a verificação da hipótese levantada.

São estes os fundamentos que sustentam a presente dissertação e que se pretendem verificar com o desenvolvimento deste estudo. Para tanto, esta dissertação divide-se em três capítulos.

No primeiro, as eleições serão discutidas pelo viés procedural da teoria democrática no sentido de destacar a importância da seleção dos mais aptos para a formação do corpo governamental. Também serão relacionados a este contexto teórico os ideários moralistas que fomentaram a criação da lei da ficha limpa. Ainda, a questão das inelegibilidades, enquanto restrição de direitos políticos por meio da imposição de barreiras às candidaturas, será introduzida a partir de uma análise com fundamento em teóricos que discutem a essência das normas que estabelecem as inelegibilidades e à noção de filtros e barreiras existentes entre o cidadão até a obtenção do direito de se

candidatar, com a finalidade dar prevalência aos requisitos legais na abordagem sobre os níveis de filtros e barreiras inerentes ao processo de seleção de candidatos. Ao final será demonstrada a existência de uma extensa gama de normas relativas às inelegibilidades ao longo da história brasileira por meio de um quadro resumido.

No segundo, pretende-se abordar objetivamente a lei da ficha limpa e suas especificidades, desde seu nascedouro como suposto projeto de lei de iniciativa popular até a discussão de sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Este capítulo tenderá a demonstrar o contexto político e social de anseios por mudança normativa que acarretaram na criação da lei da ficha limpa, desmistificando seu processo de criação e tramitação ao apontar os envolvimento das entidades ligadas à produção do projeto e de sua promoção midiática. Este viés proporcionará uma visão crítica sobre a idealização e criação da lei. Ainda, de maneira mais formal e descritiva, serão indicados quais foram as alterações significativas promovidas pela lei da ficha limpa no ordenamento jurídico nacional, os pontos controvertidos da legislação e a posição do Supremo Tribunal Federal sobre as questões polêmicas. Por fim, discutir-se-á, também, o conteúdo moralizante do processo político existente na lei.

Por fim, o terceiro capítulo abordará a pesquisa empírica, delimitando metodologicamente os modelos aplicados aos dados gerais. Para isso serão apresentados os dados obtidos, preparando uma indexação sobre os achados específicos que se buscavam para a comprovação da hipótese levantada. Tais dados possibilitarão uma tabulação que permite correlações entre as variáveis relativas aos registros de candidaturas e os motivos das impugnações ligadas à lei da ficha limpa. Por fim, a apresentação dos dados objetivos será utilizada para formulação de uma análise completa a respeito das informações obtidas, para, ao final, apontar considerações acerca do perfil dos candidatos impugnados com fundamento na lei da ficha limpa.

Este arcabouço teórico e metodológico possibilitará uma descrição genérica sobre a aplicação da lei da ficha limpa e as especificidades do sistema eleitoral brasileiro no que tange aos impedimentos ao exercício do direito de ser votado, bem como uma contextualização sobre o tema e sobre sua relevância política e constitucional, para, ao final, apresentar os dados que procuram descrever a aplicação da lei da ficha limpa nas eleições municipais de 2012.

2 ELEIÇÕES, INELEGIBILIDADES E BARREIRAS ÀS CANDIDATURAS

O capítulo II tem como objetivo discutir o tema eleições pela perspectiva procedural da teoria democrática contemporânea. Após, serão abordadas as questões relacionadas ao impedimento do exercício do direito de ser votado, às restrições dos direitos políticos, bem como o instituto da inelegibilidade, essencial para a compreensão dos limites e extensão das regras da lei da ficha limpa. Ainda, o tema será discutido pelo viés da literatura que enfatiza a existência de filtros e barreiras às candidaturas, desde o processo de escolha do candidato até sua formalização, demonstrando de que forma as leis que regulam o processo eleitoral podem ser consideradas como barreiras ao acesso às candidaturas. Por fim, será demonstrado como as leis que criaram e alteraram as questões de inelegibilidade evoluíram no Brasil desde o período colonial, como um quadro informativo sobre os diversos períodos que segue como anexo a presente dissertação. Este percurso histórico sobre as regras eleitorais importa para a pesquisa na medida em que estas possuem relação de influência na conformação da legislação atual sobre o tema, no caso a lei da ficha limpa, demonstrando a maneira como as questões relativas às inelegibilidades foram tratadas nos pleitos eleitorais brasileiros, subsidiando uma análise atual.

2.1 A SELEÇÃO DE GOVERNANTES PARA A TEORIA DEMOCRÁTICA¹

Sabe-se que os estudos sobre a democracia desenvolvidos por Giovanni Sartori (1987) contribuem para esta pesquisa porque abordam as eleições como um instrumento de seleção de pessoas aptas a ocupar cargos públicos de relevância política, no sentido da qualidade que esta escolha e seleção proporcionariam. (SARTORI, 1987)

¹Importante destacar que o presente trabalho opta pela concepção minimalista procedural de democracia contida no elitismo democrático da Teoria Pluralista, de acordo com os estudos de Schumpeter, Dahl e Sartori. No entanto, destaca-se a existência de outras concepções de democracia, como, por exemplo, a teoria da democracia deliberativa que percebe a democracia de forma mais ampla, reconhecendo o espaço público e a ação comunicativa como essenciais para a participação livre e igualitária em uma democracia, teoria esta representada por Habermas e Cohen, bem como a teoria democrática participacionista que defende, também, um alargamento da noção de democracia através da percepção da ampla participação em contraste à abordagem elitista ou minimalista, corrente representada por Boaventura de Souza Santos e Avritzer. Contudo, a opção pela concepção minimalista schumpeteriana de democracia está relacionada a importância dada por este modelo teórico ao procedimento democrático que se traduz nos pleitos eleitorais, imputando às eleições importância considerável para a sustentação do regime democrático, o que se adequa mais perfeitamente ao objeto de estudo que pretende averiguar o impacto de normas que regulam o processo eleitoral em uma democracia em constante transformação.

Este conceito de Giovanni Sartori indica que selecionar ocupantes dos cargos públicos é o objetivo central das eleições em uma democracia representativa. A seleção e o recrutamento dos candidatos aptos a concorrer no pleito eleitoral são, então, peças fundamentais para a qualidade do sistema democrático e para a funcionalidade do regime de governo.

As eleições são, portanto, o ponto de partida estrutural da democracia representativa (SARTORI, 1987), informadas por todas as normas que regulam o processo eleitoral e o sufrágio popular, razão pela qual a teoria de Sartori é primordial para a correlação entre qualidade de candidatos, funcionamento do sistema democrático e rigidez da democracia.

Por outro viés, Joseph Schumpeter (1961) modifica o enfoque da teoria democrática invertendo o papel dos elementos centrais da análise teórica, ao imputar maior importância ao processo de escolha de candidatos que à obtenção, através das ações do governo, da vontade comum do povo pelos atos dos governantes. Ou seja, sua concepção valoriza mais a existência de um método de seleção de governantes do que os seus atos em si, isto é, se estes atos estavam ou não de acordo com a vontade popular ou com o bem comum.

Schumpeter (1961) admite o processo de seleção de governantes como central para a teoria democrática, tendo em vista que, a seu ver, democracia está atrelada a formação do governo pela escolha popular e não pela governança pelos cidadãos, razão pela qual o método de escolha e seleção de candidatos e suas qualidades assumem vital importância na análise do autor.

Nota-se que Joseph Schumpeter (1961) firma o entendimento de que o sucesso do “*método democrático*” está atrelado à configuração de condições essenciais, como, por exemplo, a qualidade do “material humano da política”, ou seja, a excelência e atributos dos candidatos. Esta condição acarreta na criação de meios e instrumentos que possibilitem que a escolha democrática seja direcionada a captar e a selecionar os candidatos mais bem qualificados, colaboradores para o efetivo funcionamento do sistema democrático, isto é, que apresentem qualidades necessárias e padrões morais compatíveis com o método democrático. (SCHUMPETER, 1961).

Esta condição vislumbrada por Schumpeter resulta na criação de meios e instrumentos que possibilitem que a escolha democrática seja direcionada a captar e a selecionar os candidatos mais bem qualificados, que colaboram para o efetivo

funcionamento do sistema democrático, ou seja, que apresentem qualidades necessárias e padrões morais compatíveis com o método democrático. (SCHUMPETER, 1961)

Dahl (2001), em sua análise, apresenta requisitos essenciais para a democracia, dentre eles a existência de eleições livres e idôneas, o direito e igualdade do voto e a elegibilidade para cargos políticos, que são basilares para uma democracia sustentada sob possibilidades e dimensões de contestação pública e inclusividade.

Obviamente que, sob tais requisitos, as eleições se configuram como elemento necessário para a existência de uma democracia, bem como seus procedimentos extrínsecos e intrínsecos relacionados aos direitos de votar e ser votado, elegibilidade e inelegibilidade, e maneiras de seleções de candidaturas.

Não é de se olvidar, portanto, que as eleições são condição *sine qua non* para uma democracia efetiva que possibilite o exercício de direitos políticos e liberdades essenciais em um sistema plural com a existência da referida contestação pública e inclusividade de seus cidadãos, de acordo com esta perspectiva de análise abordada.

Conquanto as eleições sejam essenciais para uma democracia efetiva, insta apontar que a vontade dos eleitores e a expressão de suas intenções, através do processo de escolha e de seleção dos mais aptos para assumirem cargos políticos, encontram limitações nos entornos institucionais estabelecidos por normas e regras eleitorais próprias do sistema político e do processo eleitoral, a exemplo da capacidade eleitoral passiva, regulamentada também pelas alterações promovidas com a lei da ficha limpa que serão abordadas na sequência no presente estudo.

Verifica-se, portanto, que Sartori (1987), Schumpeter (1961) e Dahl (1961), ao destacarem a importância das eleições e da escolha dos representantes pelo sufrágio popular, já constataavam a relevância da qualidade dos candidatos e dos meios e instrumentos disponíveis para a existência de uma seleção qualitativa entre os interessados, apontando uma base teórica para o desenvolvimento das questões específicas atinentes ao presente estudo, relacionadas aos meios e instrumentos da lei da ficha limpa no processo de registro de candidaturas e de escolhas de candidatos, que evidenciam um filtro legal com a inclusão de novos requisitos a fim de impossibilitar que perfis indesejáveis obtenham acesso a uma candidatura, procurando supostamente qualificar o corpo de candidatos disponíveis.

Este fundamento pode ser visualizado na presente pesquisa em que estão em análise as disputas eleitorais municipais. Por pertinente, destaca-se a importância e responsabilidade da figura do prefeito na relação com a comunidade local e na

conformação de um governo democrático representativo que responda os anseios dos eleitores locais. Assim, a escolha de um candidato, neste contexto de proximidade, está inserida na formação de um aparato de governo local capaz de gerir os problemas do município e de responder às necessidades e preferências dos eleitores de maneira mais imediata, denotando que a escolha formal através do processo eleitoral ganha relevância no contexto municipal, mais acercado dos cidadãos, seja ele desde a formação do melhor corpo de candidatos ou por meio do processo de votação, na tentativa de formar um qualificado corpo de administração municipal para resolver os problemas inerentes às municipalidades.

Este fundamento intrínseco do procedimento eleitoral pelo viés procedural da teoria democracia, tanto em âmbito teórico quanto prático, nas eleições e escolhas dos governantes municipais, possui relação com as motivações que acarretaram na edição da lei da ficha limpa. O fundamento moralizador é uma das motivações que mais se destaca, pois ensejou a criação de novas regras a fim de evitar que perfis indesejáveis de cidadãos tivesse acesso à candidatura, e está intensamente ligado ao sentido de eleições como processo de seleção dos mais aptos, dos mais qualificados, daqueles que possuam um perfil mais adequado para o trato da coisa pública.

A relação entre a moralização da política, inerente à proposta da lei da ficha limpa, e o sentido de qualificação do corpo de governantes, pelo viés procedimental da teoria democrática, fica mais evidente face aos argumentos lançados por diversas entidades e instituições envolvidas com o processo legislativo à época, como, por exemplo, as manifestações de bispos da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) que em entrevistas relativas à campanha pela “ficha limpa” reforçavam o fundamento de que “a aprovação do PL pode garantir, além de mecanismos de fiscalização, uma considerável melhoria no perfil dos candidatos”². (MENDES, MARQUES, SANTOS e LURDES, 2010, p.1).

² “De acordo com Jaime C. Patias, mestre em comunicação e diretor da revista Missões, “a Campanha mostra que o povo ainda se indigna com a corrupção e que isso não é normal, demonstrando organização e mobilização”. Patias destacou ainda que “os brasileiros são capazes de formular lei e mecanismos para fiscalizar os políticos através do meio legal”. O pesquisador afirmou também que a Campanha teve grande repercussão e que ainda repercutirá, já que incomoda os grandes coronéis da política. “A aprovação do PL pode garantir, além de mecanismos de fiscalização, uma considerável melhoria no perfil dos candidatos”, concluiu. O Projeto precisa ser votado e aprovado pelo Congresso Nacional para se tornar lei e passar a valer em todas as eleições brasileiras.”(MENDES, MARQUES, SANTOS e LURDES, 2010). Disponível em: <<http://www.revistamissoes.org.br/noticias/ler/id/1196>>. Acesso em: 13 out. 2014.

Ainda, a pressão exercida pelas entidades que organizaram o movimento em prol da alteração legal era sustentada em argumentos de natureza moral no sentido de qualificar o corpo de candidatos disponíveis aos eleitores e de expurgar do meio político cidadãos envolvidos em ilegalidades e em casos de corrupção, uma espécie de tentativa de norma legal que viesse a instituir uma limpeza ética nas instituições políticas nacionais conforme depoimentos reiterados de bispos da CNBB que insistiam que “a aprovação é questão de dignidade para o Legislativo e de restabelecimento da credibilidade junto ao povo brasileiro”³ (CNBB, 2010, p.1), demonstrando, também, que aquele movimento era uma consequência do mau trato com o dinheiro público e que a permissividade de candidaturas de políticos envolvidos em tais situações colaboraria para a manutenção de um *status* de corrupção banalizada.

Esta posição foi também muito reiterada pela OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) que se manteve a frente das organizações que pleiteavam a rápida aprovação da do projeto de lei no Congresso Nacional e a sua imediata aplicação, indicando, literalmente, que a instituição acreditava na lei da ficha limpa como instrumento de qualificação dos políticos brasileiros, como, por exemplo, em entrevista do então presidente da OAB, Ophir Cavalcante, que afirmou: “A OAB apóia este projeto porque ele é republicano e objetiva a candidatura de melhores políticos neste país”⁴. (OAB, 2010, p.1.)

Portanto, a campanha pela ficha limpa foi um movimento com claras intenções de, pelo viés moralizante da política, expurgar cidadãos com histórico negativo na vida pública dos pleitos eleitorais, demonstrando que sua intenção está inserida na noção de

³ “Tenho certeza que todos estão de pleno acordo com a preocupação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e de milhares de pessoas para apresentar ao Parlamento o Projeto ficha limpa. Esperamos que este Projeto seja aprovado no Senado sem muitas modificações. A aprovação é questão de dignidade para o Legislativo e de restabelecimento da credibilidade junto ao povo brasileiro”, afirmou dom Angélico em coletiva com a imprensa na tarde de hoje, 5, em Brasília (DF). Dom Angélico se diz cansado da corrupção e espera que o ficha limpa possa mesmo ser aprovado em definitivo pelo Congresso Nacional. “Estamos cansados de ver dinheiro nas meias e nas cuecas dos corruptos, é hora de dar um basta nesta situação, por isso a urgência da aprovação do Projeto, e esperamos que ele entre em vigor ainda nestas eleições”. (CNBB, 2010). Disponível em:

<<http://www.revistamissoes.org.br/noticias/ler/id/1802>>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁴ “Para Ophir, a aplicação imediata ou não da nova lei é assunto secundário. Mais importante, segundo ele, é trabalhar pela aprovação do projeto, que já conta com mais de 1,6 milhão de assinaturas, e criar condições para que a ética na política seja perseguida. No entendimento da OAB, o projeto ficha limpa deve manter a inelegibilidade para políticos condenados na Justiça, desde que a decisão tenha sido tomada por um colegiado e não apenas pela via do juízo monocrático. “A OAB apóia este projeto porque ele é republicano e objetiva a candidatura de melhores políticos neste país”, finalizou o presidente da OAB. Acompanhou Ophir na visita ao Congresso o secretário-geral da OAB Nacional, Marcus Vinícius Furtado Coêlho. (OAB, 2010). Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19300/ophir-defende-no-congresso-rapidez-maxima-na-aprovacao-do-ficha-limpa>>. Acesso em: 13 out. 2014.

que os pleitos eleitorais são os procedimentos mais aptos para definir o melhor corpo de governantes para gerir as questões do Estado.

Assim, definir regras mais rígidas para candidaturas, evitando que determinado perfil de candidatos indesejáveis acessem a possibilidade de disputar um cargo político, seria um passo, pelo entendimento dos promotores da campanha pela ficha limpa, no projeto de qualificar o corpo de candidatos dos pleitos eleitorais, e, da mesma forma, qualificar o processo eleitoral que, em sua essência teórica, teria como a finalidade selecionar os mais aptos a assumir as funções eletivas.

2.3 DIREITOS POLÍTICOS, CIDADANIA E INELEGIBILIDADES

As limitações ao pleno exercício dos direitos políticos por meio de regras que impeçam candidaturas modificam a conjuntura eleitoral de cada época, como, por exemplo, a quantidade de cidadãos aptos a se candidatar e a alteração das lideranças políticas que têm ou não acesso a candidatura. Por esta razão, faz-se necessário abordar de forma conceitual os direitos políticos, cidadania, inelegibilidades e restrição de direitos políticos.

Indica-se, para tanto, a análise conceitual proposta por Thomas Humprey Marshall (1967) acerca da distinção sociológica entre cidadanias política, civil e social, as quais poderiam ser abordadas de forma distinta e interdependentes entre si. (ROBERTS, 1997).

A teoria informa que o elemento político da cidadania se constitui como “o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. (MARSHALL, 1967, p. 63 e 64), compreendendo estes organismos no sentido das instituições políticas, tais como o parlamento e conselhos governamentais.

A cidadania política reflete, então, “o direito de participar do poder político tanto diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto”, bem como fazer parte “das instituições representativas dos governos local e nacional”. (ROBERTS, 1997).

Ainda que a cidadania política figure enquanto conformadora do sentido geral de cidadania, Marshall atesta que, aos poucos, os direitos políticos assumiram papel central para a configuração da cidadania, passando de um mero produto secundário dos

direitos civis para uma posição de associação direta e independente à noção de cidadania em si. (MARSHALL, 1967). Para o autor, no transcorrer do século XX, passou-se a associar “os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal” (MARSHALL, 1967, p. 70), enquanto elemento essencial e condição indispensável para a conformação da cidadania.

Sob este viés de análise, pode-se afirmar que, ao longo do tempo, a cidadania passou a ser mais identificada por seu elemento formador político, circunstância que fora suficiente para forjar um reconhecimento de que a cidadania detém ligação estreita com acesso a direitos políticos.

É, então, bastante sedimentado no campo teórico que “*as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania*” estão intrinsecamente ligados ao conceito e significação dos direitos políticos. (GOMES, 2012, p. 4). Assim, são eles reconhecidos como prerrogativas que garantem ao cidadão a participação na formação e no comando do governo (FERREIRA, 1989, p. 288 e 289).

Consequentemente, o direito de votar e o direito de ser votado consubstanciam direitos políticos essenciais para a identificação do alcance da cidadania plena e figuram como essenciais para o processo de formação e sustentação de um regime democrático e para o funcionamento de um sistema eleitoral, uma vez que remetem aos conceitos de elegibilidade – capacidade eleitoral passiva – e inelegibilidade – restrições à capacidade eleitoral passiva. Nessa esteira, as inelegibilidades podem ser qualificadas como restrições à capacidade eleitoral passiva, ou seja, como barreiras ao exercício pleno dos direitos políticos e, por conseguinte, da cidadania.

Portanto, em sede de disputa eleitoral democrática, as normas que criam restrições e impedem o acesso pleno aos direitos políticos possuem profunda significação para a teoria democrática, bem como para a análise empírica acerca daqueles que foram impedidos de usufruir plenamente de seus direitos políticos.

Ou seja, a partir da premissa de que o direito de disputar um cargo político eletivo e de obter votos para tal fim faz parte do núcleo essencial da cidadania, ao se reconhecer que as regras de inelegibilidade aprofundam as restrições ao direito de ser votado ou o direito de se candidatar a algum cargo público, resta caracterizado que as restrições pela via legal à capacidade eleitoral passiva são restrições à cidadania, dado essencial para a análise das regras que dificultam o acesso a candidaturas, como, por exemplo, a lei da ficha limpa.

No entanto, tal perspectiva protetiva não figura isolada no campo das garantias fundamentais, podendo ser relativizada por teorias que cuidam da restrição e da ponderação entre os direitos que integram esse rol.

A restrição de direito pode ser concebida como a mitigação das faculdades, a princípio, nele compreendidas, isto é, “tem que ver com o direito em si, com sua extensão objetiva” (MIRANDA, 2006, p. 466) e se manifesta quanto “a certa categoria de pessoas ou situações” (MIRANDA, 2006, p. 466). Pode-se afirmar, então, que as restrições podem ser alocadas em duas grandes classes, sendo a primeira concernente “à conjugação de direitos, liberdade e garantias, entre si e com outros direitos fundamentais” (MIRANDA, 2006, p. 466) e a segunda relativa “à conjugação com princípios objectivos, institutos, interesses ou valores constitucionais” (MIRANDA, 2006, p. 466).

A partir desta percepção os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, ainda considerados como o cerne da cidadania, podem ser restringidos, desde que respeitados uma série de requisitos constitucionais autorizadores de tais restrições. Ou seja, para considerar como justa ou adequada determinada restrição aos direitos fundamentais é necessário que esta restrição esteja de acordo com as mitigações de faculdades estipuladas pelo próprio texto constitucional e que tenha como finalidade proteger ou dar efetividade a outros direitos constitucionalmente previstos.

No âmbito dos direitos políticos, as inelegibilidades são formas de restringir tais direitos em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e com os preceitos legais decorrentes. Neste sentido, os direitos políticos fundamentais podem ser restringidos desde que a norma que os restrinja tenha como premissa indiscutível um fundamento ético manifesto, extraído da interpretação dos dispositivos constitucionais pertinentes ao tema, e busquem a proteção da normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência do abuso do poder. (ZÍLIO, 2008). As inelegibilidades, em geral, traduzem uma cautela em relação às condições de igualdade de oportunidades, de equilíbrio e de lisura do pleito democrático, garantias estas previstas no texto constitucional e que justificam eventuais restrições de direitos fundamentais.

Dito de outra forma, não obstante a violência de uma restrição de um direito político fundamental, a sua previsão constitucional, para proteção de determinados direitos, corrobora a sua legalidade. Se um candidato violar preceitos legais e constitucionais em períodos anteriores, a própria constituição garante a vedação e

restrição de seus direitos políticos com a finalidade de proteger a legitimidade e a lisura da disputa democrática.

Assim, ainda que as inelegibilidades sejam restrições de direitos fundamentais, a sua previsão constitucional possibilita a sua aplicação. Todavia, a sua ampliação desmedida e eventualmente vinculada a simples e pura moralização do ambiente político é combatida e criticada, pois, como visto, o fundamento da restrição encontra-se nos dispositivos constitucionais que dão vazão a uma leitura pautada na eticidade que com aquela não se confunde.

Apresentadas as leituras acerca da legitimidade da imposição de restrições ao direito de ser votado, passa-se à abordagem, em específico, das inelegibilidades e a sua interferência no exercício dos direitos políticos.

2.3.1 Inelegibilidades e restrições aos direitos políticos

Entende-se como inelegibilidade “o impedimento ao exercício da cidadania passiva”, ou seja, o “fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo”. (GOMES, 2012, p. 151).

No mesmo sentido, Niess (1994, p. 5) percebe inelegibilidade como um obstáculo posto pela legislação ao exercício da cidadania passiva, em virtude de certa condição ou circunstância específica.

Pode ser entendida, então, como uma espécie de estado, condição ou *status* eleitoral produto de causas específicas e distintas que, por conseguinte, originam-se de fatos diversos e consubstanciam o resultado de uma sanção e ou uma situação jurídica assumida pelo cidadão. (GOMES, 2012, p. 153).

Classificadas quanto a sua natureza, as inelegibilidades podem ser constitucionais ou infraconstitucionais, sendo as primeiras previstas expressamente no corpo do texto constitucional e as demais dispostas somente em lei complementar.

Obviamente que as inelegibilidades fixadas pela legislação infraconstitucional devem obedecer a um comando constitucional e legal que fundamente a sua imposição. Nesta seara, segundo o constitucionalista José Afonso da Silva, as inelegibilidades precisam de um fundamento ético que seja evidente. (SILVA, 2010).

Se as inelegibilidades possuem um fundamento ético evidente, tornam-se ilegítimas se de alguma forma são constituídas com base apenas na intenção de obter favorecimento na disputa política ou na manutenção do poder. Assim, o sentido ético das inelegibilidades “correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure”. (SILVA, 2010, p. 231).

Agra (2011) classifica os fundamentos éticos das inelegibilidades em três categorias de acordo com a efetividade pretendida: (a) preservação do regime democrático, garantindo a moralidade e o combate ao abuso do poder político e econômico; (b) a defesa do princípio da isonomia, garantindo oportunidades equânimes para a disputa dos cargos públicos; e (c) o regime republicano, que protege a oportunidade de todos terem acesso a cargos públicos e impede a perpetuação de mandatários no poder.

Há, ainda, a análise teórica que entende a inelegibilidade como uma impossibilidade jurídica de concorrer a pleitos eleitorais, podendo ser inata, prévia à elegibilidade, ou cominada, ou seja, decorrente de sanção. (SALGADO, 2013). De acordo com Eneida Desiree Salgado (2013, p. 126) “as inelegibilidades cominadas distinguem-se em simples, cujos efeitos restringem-se à eleição em disputa, e potenciadas, cujos efeitos prolongam-se para a eleição presente e também para as eleições futuras”.

Algumas hipóteses de inelegibilidades são “instituídas como reação/consequência a práticas de atos ilícitos por aqueles que desejam se candidatar” (MEZZAROBÀ & STRAPAZZON, 2011, p. 235) e, em sentido contrário ao fundamento ético que as deveria fundamentar, passam a ter “forma e conteúdo de reação punitiva do Estado”. (MEZZAROBÀ & STRAPAZZON, 2011, p. 235).

De uma forma ou de outra, as inelegibilidades, independentemente de seu fundamento e de sua pertinência, acabam por restringir o acesso pleno aos direitos políticos e à cidadania - de acordo com a vertente teórica adotada, como descrito em tópico anterior. Assim, impedem, plena ou parcialmente, “o exercício da liberdade cívica de alguém se apresentar para ser líder político e, assim, agride o núcleo essencial dos direitos políticos constitucionais”. (MEZZAROBÀ & STRAPAZZON, 2011, p. 235).

A restrição aos direitos políticos, *in casu* à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado), por se tratar de direito fundamental ou de status civitatis do cidadão,

deve ser interpretada e aplicada da forma mais restritiva possível, uma vez que o pleno exercício dos direitos políticos é elemento fundamental para a garantia da estabilidade do regime democrático e da cidadania.

Assim, o direito subjetivo a participar do processo político e de atuar junto aos órgãos governamentais deve ser interpretados sempre de forma ampla, isto é, “o pleno exercício dos direitos políticos deve ser a regra sempre observada, e sua privação a exceção”. (ANDRADE, 2011, p. 64).

Por fim, ao lado das inelegibilidades estão as incompatibilidades que também configuram restrição à elegibilidade e decorrem de algum impedimento ligado ao exercício de determinadas funções. O fundamento da previsão legal de tais impedimentos está na prevalência de um sistema eleitoral que garanta a autenticidade e a igualdade entre os candidatos. (SALGADO, 2013).

Em suma, as inelegibilidades, ainda que constituam instrumento regulatório útil ao processo eleitoral, alteram o acesso à plena cidadania e fruição dos direitos políticos constitucionais. Estas consequências são significativas para o pleito eleitoral e para os contornos relacionados a candidaturas e lideranças aptas a disputar os cargos eletivos, razão pela qual é imprescindível o conhecimento histórico das regras que informam a incidência das restrições, cuja evolução se encontra disponível no Anexo I ao final do estudo.

A lei da ficha limpa não só ampliou o quadro anterior das inelegibilidades vigentes no país como o tornou mais rigoroso, ampliando o âmbito da restrição dos direitos políticos enquanto direitos fundamentais, modificando o momento de incidência e a vigência de determinadas hipóteses de inelegibilidades, transformando-o de forma substantiva em comparação ao que, até então, vigia em nosso sistema político.

Para a melhor compreensão dos liames desse quadro de restrição, faz-se necessário destacar de que maneira as regras de inelegibilidade se constituem como barreiras às candidaturas no processo de seleção de candidatos.

2.2 BARREIRAS ÀS CANDIDATURAS

Neste ponto, pretende-se dar prevalência aos requisitos legais inerentes a formalização de uma candidatura, a partir da compreensão sobre o recrutamento, a seleção de candidatos e os filtros no processo de seleção que perpassa a literatura

contemporânea sobre o tema, como os trabalhos de Moshe Czudnowski (1970), Pippa Norris (1995), Pippa Norris e Joni Lovenduski (1997).

Czudnowski, por exemplo, firmou o entendimento de recrutamento como “[...] uma sequência de seleções, em que cada seleção elimina uma larga proporção dos ‘aspirantes’ e conduz os ‘sobreviventes’ no estágio seguinte da seleção” (CZUDNOWSKI, 1975, p. 177), evidenciando que o recrutamento de candidatos, ao impor barreiras e etapas de seleção, diminui consideravelmente o número final de pretendentes aos cargos eletivos.

Os estudos mais atuais, além de analisarem os critérios sociais, políticos e tradicionais de recrutamento de candidatos, bem como os procedimentos específicos de seleção intrapartidários, inovam ao abordar também os efeitos específicos dos critérios e requisitos legais de elegibilidade e inelegibilidade, os quais configuram filtros e barreiras legais a candidaturas, isto é, admitem a lei como um dado relevante para a seleção eleitoral.

Dentre os trabalhos que consideram também os requisitos legais ou de elegibilidade estão os desenvolvidos por Pippa Norris (1995) e Pippa Norris e Joni Lovenduski (1997), de cunho comparativo e que aprofundam todos os elementos, meios de seleção e barreiras impostas aos possíveis candidatos a cargos políticos, chamados de filtros de seleção.

As formulações de Norris (1995) abordam o caminho do futuro candidato que, ao passar pelos sistemas de recrutamento e seleção, deve preencher uma série de características demandadas pelos seletores, bem como estar de acordo com os requisitos do sistema político. A autora utilizou-se do método comparativo para verificar os requisitos estabelecidos pelos sistemas legais dos países por ela estudados no contexto dos procedimentos de seleção de candidaturas, tratando efetivamente sobre a questão dos requisitos legais de elegibilidade como critérios básicos inerentes de um procedimento democrático de seleção de candidaturas. Cita-se, como exemplo destes requisitos de elegibilidade, os critérios relativos à idade, nacionalidade, conduta pessoal e exercício de cargo público. (NORRIS & LOVENDUSKI; 1995).

Os estudos denotam que na maioria de sistemas políticos vigentes são estabelecidos uma série de condições de elegibilidade que são capazes de impedir candidaturas sob fundamentos de, por exemplo, existência de condenações criminais em nome do postulante a uma candidatura, quadro de insanidade, responsabilidade por

falências e ausência de qualificação educacional necessária. (NORRIS & LOVENDUSKI; 1995).

Para os autores, esses requisitos legais, considerados como filtros ou barreiras de candidaturas no processo de seleção de candidatos, impedem apenas uma pequena parcela de postulantes a candidaturas, uma vez que a maioria destes não são atingidos e impossibilitados por tais regras específicas que têm uma abrangência bastante restrita. (NORRIS & LOVENDUSKI; 1995).

O conceito de barreiras na seleção de candidaturas pode ser verificado empiricamente nos processos a ela relacionados, executados por partidos políticos, elites e pela sociedade, e também nos instrumentos legais que, por meio de outros filtros e requisitos legais, concluem o enredo completo enfrentado por um candidato até a obtenção de uma candidatura válida. Esta literatura aborda, então, à sua maneira, elementos vinculados à seleção de candidaturas e evidencia os inúmeros filtros e barreiras existentes antes da confirmação de uma candidatura e de sua possibilidade.

Sob esta leitura, é possível compreender as leis que restringem o acesso às candidaturas como barreiras que dificultam ou impedem que certos candidatos obtenham o direito de pleitear um mandato eletivo, o que evidencia que a lei da ficha limpa figura como uma das barreiras existentes no transcorrer do processo de escolha de um candidato, uma vez que o preenchimento dos requisitos legais, seja no que se refere ao viés positivo ou negativo, significa uma parte essencial da definição e da viabilidade de uma candidatura.

É preciso destacar que o caso brasileiro é peculiar neste quesito, pois a incumbência para a homologação de candidaturas e a análise do preenchimento dos requisitos legais é da Justiça Eleitoral, sendo nesta instância judicial especializada que se constitui efetivamente uma destas barreiras às candidaturas, em razão da execução das legislações aplicáveis, como, no caso, a lei da ficha limpa⁵.

Para a compreensão da evolução da atual legislação de regulamentação de candidaturas e previsões de inelegibilidades, remete-se o leitor ao Anexo I desta dissertação, em que se pormenorizou o seu histórico integral.

⁵ O Brasil adotada o modelo único de governança eleitoral, em que “o TSE é o órgão superior para decisões sobre a administração e a execução do processo eleitoral e a instância máxima para as atividades do *rule application* na governança eleitoral brasileira. Além disso, é a última instância de recurso do contencioso eleitoral (*rule adjudication*)” (MARCHETTI, 2008, p.882), ou seja, o poder judiciário brasileiro assume as três funções pertinentes ao comando do processo eleitoral, quais sejam, a administração, a normatização parcial e a resolução de conflitos.

Destacada neste tópico a importância que a legislação de barreira eleitoral tem assumido para a compreensão dos filtros de seleção de candidaturas, passa-se ao estudo da evolução e da formação de leis e projetos que antecederam a lei da ficha limpa, por meio da abordagem das alterações por ela promovidas e dos temas controversos dela decorrentes.

3 O PERCURSO HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA: DO NASCEDOURO À EFETIVIDADE

Neste capítulo específico sobre a lei da ficha limpa, pretende-se demonstrar as circunstâncias relacionadas ao contexto político e social que motivaram a elaboração da norma, analisando todo o percurso de projetos e discussões legais que antecederam sua aprovação. Posteriormente, serão descritas as alterações promovidas pela lei da ficha limpa no ordenamento nacional. Por fim, serão desenvolvidas as questões da moralização promovida pela lei e do modelo de governança eleitoral brasileiro.

3.1 A ALTERAÇÃO DA LEI: DOS PRIMEIROS IMPULSOS À CONCRETIZAÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 o tema das inelegibilidades foi tratado de forma direta tanto pelo texto constitucional quanto por lei complementar, forma esta pela qual se deu a regulamentação específica e a criação de novas hipóteses de inelegibilidade.

Importante destacar que a Constituição expressamente delimitou o fundamento das inelegibilidades a serem fixadas por lei complementar. No texto original, o artigo 14, § 9º, da Constituição estabelecia apenas que a futura lei de inelegibilidade deveria ser orientada pela defesa da livre e igual competição política contra o abuso de poder econômico e político. Portanto, a Constituição de 1988, diferentemente da de 1967 liberalizava a competição política pelo critério da igualdade de condições. (MARCHETTI, 2011).

As inelegibilidades infraconstitucionais foram fixadas pela lei complementar n.º 64 de 1990, que revogou a lei vigente desde o período da ditadura militar. Não obstante ter sido alterada apenas em 2010 pela lei complementar n.º 135, lei da ficha limpa, os anseios por reformas no diploma legal nos remetem a propostas legislativas apresentadas desde o ano de 1993.

Primeiramente, o Poder Executivo apresentou o projeto de lei complementar n.º 168/1993, que propunha a supressão da exigência de trânsito em julgado das decisões condenatórias em representações por abuso de poder julgadas pela Justiça Eleitoral, das decisões condenatórias em âmbito criminal e das decisões por abuso de poder contra agentes públicos, condições estas de incidência de inelegibilidade,

demonstrando o movimento de restrição dos direitos políticos e de ampliação da rigorosidade da lei das inelegibilidades. (SALGADO, 2013).

Posteriormente, em 1994, foi promulgada a Emenda Constitucional de Revisão n.º 4, em que “*três expressões foram acrescentadas ao parágrafo constitucional que rege a inelegibilidade: ‘proibidade administrativa’, ‘moralidade para o exercício do mandato’ e ‘vida pregressa do candidato’*” (MARCHETTI, 2011). Desta forma, as inelegibilidades fixadas por lei específica passaram a ter como fundamento principiológico a proteção da proibidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a análise da vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública.

Note-se, o texto constitucional que em sua origem tinha abandonado critérios moralistas, com o escopo de privilegiar a elegibilidade plena no contexto de abertura de competição política proporcionado pela redemocratização, acabou por reabsorvê-los pela revisão constitucional já em 1994. Este movimento, em direção contrária ao extraído da constituinte, decorre de determinadas circunstâncias relacionadas ao contexto político e social da época influenciado pelo debate sobre a corrupção, que colocava em pauta o enrijecimento da legislação ante aos inúmeros casos de ilegalidades e desvirtuamento da função pública, como o que acarretou no impeachment do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, ainda em 1992.

Em razão destas configurações, o quadro atual e vigente aponta para dois tipos de inelegibilidades. De um lado, as constitucionais que se referem a impedimentos e incompatibilidades relacionados a parentesco e a cargos ocupados pelos cidadãos postulantes a mandatos eletivos, a critérios de alistabilidade para ser eleitor, que repercute nas inelegibilidades, e a previsões relativas à condição pessoal, a exemplo da inelegibilidade dos analfabetos e dos conscritos. De outro lado, as infraconstitucionais que se dirigem a evitar candidaturas que possam, supostamente e de alguma forma, interferir negativamente em questões relacionadas à proibidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato, lisura, legitimidade e normalidade dos pleitos eleitorais, buscando, para isso, elementos na vida pregressa do candidato, englobando uma extensa gama de hipóteses de inelegibilidade, que perpassam desde condenações criminais até a má utilização de recursos públicos.

Como visto, após o fim do período ditatorial, ainda sob a vigência de diplomas legais que previam as inelegibilidades como hipóteses excludentes de participação

política e com cunho manifestamente moralista, o legislador constituinte expurgou do texto constitucional conteúdos com este intuito, diminuindo mecanismos de restrição da participação e competição política, fazendo prevalecer um modelo inclusivo, considerando, sobretudo, que os instrumentos definidores da elegibilidade ou inelegibilidade podem ser utilizados como “*controle da oferta de candidatos*” e podem servir “*para a manutenção de regimes oligárquicos mesmo em contextos de elevada participação*”. (MARCHETTI, 2011).

Assim, com a eliminação de critérios ligados à moralidade e à vida pregressa dos candidatos, “*os constituintes de 1988 não apenas ampliaram as bases para a competição eleitoral como também sinalizaram para a importância do restabelecimento da ordem legal liberal*”. (MARCHETTI, 2011).

No contexto de redemocratização, as inelegibilidades guardavam estrita relação com os direitos e garantias fundamentais de participação política e de cidadania ativa, pois as normas constitucionais buscaram, primeiramente, democratizar a competição ao protegê-la do abuso do poder econômico e político, bem como proteger o indivíduo, garantindo-lhe a não violação de seus direitos políticos sem a oferta de uma ampla possibilidade de defesa. (MARCHETTI, 2011).

Todavia, a já citada Emenda Constitucional de Revisão n.º 4 de 1994 foi o primeiro passo para revigorar conceitos anteriores ao período democrático e incluir parâmetros, de certa forma, incompatíveis com um modelo de regime representativo que preza pela competição política, participação plena e inclusividade, impulsionando futuras reformas restritivas e inclusão de hipóteses de inelegibilidade cada vez mais relacionadas à moralidade pela moralidade.

Após a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão, a proposição de autoria do Poder Executivo que visava tornar mais rigorosa a normatização das inelegibilidades permaneceu estagnada até o ano 2000, quando então retomou sua tramitação. (SALGADO, 2013).

Neste ínterim, destacam-se alguns fatos que importaram para a aprovação e efetivação contemporânea da lei da ficha limpa, a exemplo dos anseios de alteração legislativa exteriorizados pelas organizações civis e instituições, que tomaram corpo após a inovação do texto constitucional. (MARCHETTI, 2011).

Durante os procedimentos preparatórios para o pleito municipal de 1996, criou-se uma tese de que os novos princípios constitucionais detinham auto-aplicabilidade, ou seja, não dependiam de lei específica para serem válidos no ordenamento jurídico

brasileiro. Por este entendimento, a justiça poderia barrar candidatos que não possuísem um histórico de respeito ao novo regramento principiológico, representado textualmente pela moralidade, probidade administrativa e vida pregressa. (MARCHETTI, 2011).

No entanto, em razão da suposição de que haveria elevado número de demandas judiciais propostas sob tais fundamentos, em 1996, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula n.º 13 que afastava a auto-aplicabilidade dos princípios incorporados à Constituição de 1988 através da Emenda Constitucional n.º 4. Para serem válidos e aplicáveis deveriam ser regulamentados. A súmula em certa medida pacificou o entendimento dos tribunais de todo o país, consolidando o posicionamento no sentido de que o fundamento da moralidade medida pela vida pregressa dos candidatos não surtiria efeito e não poderia ser aplicado como hipótese de inelegibilidade enquanto não houvesse regulamentação por lei. (MARCHETTI, 2011).

Diante de tal cenário, as expectativas voltaram-se ao processo legislativo, sendo que somente no ano 2000 o projeto de lei do Poder Executivo de 1993, que tratava de tornar mais rigorosas as inelegibilidades, alcançou a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado em conjunto com outra proposição semelhante, o projeto de lei n.º 22/1999, oportunidade na qual foram apresentados emendas e substitutivos, um deles ampliando o período de vigência das inelegibilidades para 8 (oito) anos em todas as hipóteses. Em 29 de agosto de 2001, a proposição foi reapresentada com as sugestões, sendo aprovada de forma unânime em novembro do mesmo ano, restando apenas votação na ordem do dia da Câmara dos Deputados. (SALGADO, 2013).

Contudo, nas eleições de 2006, novamente a questão voltou a ser tema central dos debates jurídicos nos tribunais, após o Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro ter proposto inúmeras demandas a fim de evitar que candidatos a deputado federal acusados de participação no esquema de corrupção conhecido como “*máfia das ambulâncias*” obtivessem o registro de candidatura, fundamentando as impugnações no princípio da moralidade pela vida pregressa. Não obstante a vigência da Súmula n.º 13 do Tribunal Superior Eleitoral e a inexistência de lei que regulamentasse o princípio da moralidade enquanto inelegibilidade, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro acolheu a argumentação do Ministério Público e indeferiu as candidaturas questionadas por tal fundamento, colaborando para a propagação de

demandas semelhantes em outros estados e para que o tema retomasse a agenda da opinião pública. (MARCHETTI, 2011).

Ainda que posteriormente o próprio Tribunal Superior Eleitoral tivesse reformado as decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, a divergência jurisprudencial e o clima de insatisfação pública com a manutenção das candidaturas de candidatos supostamente corruptos demonstravam que a tese da impossibilidade de auto-aplicabilidade do princípio da moralidade “já não tinha força para orientar a questão e de que havia espaço para a tese da auto-aplicação dos termos constitucionais”. (MARCHETTI, 2011).

A partir de então, a defesa da ficha limpa para candidatos ganhou espaço e notoriedade pública, sendo apoiada por inúmeras associações civis organizadas, como a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), que formaram juntamente com outras associações da sociedade civil o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), responsável pela redação de uma das versões do projeto de lei que acabou se tornando a lei da ficha limpa. (MARCHETTI, 2011).

Nota-se neste contexto que a sociedade organizada dava sinais de que o modelo até então vigente já não era suficiente e capaz de conter condutas adversas, pois manifestou insatisfação generalizada com o sistema político, com a corrupção e com a perpetuação de figuras rotineiramente relacionadas a diversas ilegalidades na política. Tratava-se de uma reação organizada socialmente no sentido de pleitear o aprofundamento das instituições e das normas a fim de afastar da vida pública aqueles que estivessem envolvidos em condutas ilícitas, imorais e antiéticas. Foi o que culminou na criação do nome “ficha limpa” para se referir à lisura dos candidatos em uma disputa eleitoral.

O tema manteve-se na pauta, retornando a cada pleito eleitoral e a cada nova denúncia ou escândalo de corrupção envolvendo personalidades políticas.

Nas eleições de 2008, a tese de auto-aplicabilidade do princípio da moralidade pela vida pregressa como uma hipótese de inelegibilidade voltou aos tribunais do país, tendo sido muito evocada por membros do Ministério Público. De forma mais expressiva, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) propôs uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal a fim de ver prevalecida a tese de auto aplicação da moralidade como hipótese de inelegibilidade. (MARCHETTI, 2011).

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou improcedente o pedido da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), com fundamento no princípio constitucional da presunção da inocência, impedindo que a tese ganhasse força no âmbito do judiciário. (MARCHETTI, 2011).

A sociedade civil, que estava cada vez mais engajada em obter sucesso na instituição da ficha limpa para candidatos, organizou-se a fim de apresentar um projeto de lei de iniciativa popular que chegou a contar com cerca de 1,5 milhões de assinaturas em apoio, fomentando a adesão maciça de variadas entidades e de grande parte da imprensa. (MARCHETTI, 2011).

Esta movimentação política influenciou a retomada em 2009 da tramitação dos projetos sobre o tema que já existiam no Congresso Nacional, sendo, um de seus principais, o mencionado projeto de lei complementar n.º 168/1993, de autoria do Poder Executivo, que acabou anexado a outras seis proposições legislativas semelhantes. Deste modo, passaram a tramitar em conjunto na Câmara dos Deputados os seguintes projetos de lei: a) n.º 446/09, de autoria do Poder Executivo que substituíra o projeto apresentado em 1993; b) n.º 487/09 de autoria do deputado Reginaldo Lopes; c) n.º 499/09 de autoria do deputado Nelson Goetten; d) n.º 518/09 assinado por trinta e três deputados federais, com o texto apresentado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, resultado da proposição de iniciativa popular; e) n.º 519/09 de autoria do deputado Marcelo Itagiba; e, por fim, f) n.º 544/09 de autoria do deputado Antonio Roberto. Todos apresentavam suas versões de alterações à lei complementar n.º 64 de 1990, alguns mais rigorosos, outros com o foco na duração das inelegibilidades. (SALGADO, 2013).

Em 2010, durante o processo legislativo, cerca de 28 (vinte e oito) emendas foram apresentadas na Câmara dos Deputados, sendo posteriormente substituídas por uma subemenda global, que deu forma a um projeto único a ser votado. A proposição unificada foi aprovada na Câmara dos Deputados em 11 de maio de 2010 com quatrocentos e doze votos a favor, três abstenções e nenhum voto contrário. Também foi aprovada no Senado Federal em 19 de maio de 2010, desta vez por unanimidade. Por fim, sua publicação em diário oficial ocorreu em 7 de junho de 2010, como lei complementar n.º 135/2010, conhecida como lei da ficha limpa, entrando em vigor na data de sua publicação, conforme seu texto. (SALGADO, 2013).

Feita esta análise, pode-se elencar algumas observações importantes acerca da lei da ficha limpa. Primeiramente, embora seja indiscutível o papel de promoção e

difusão que estive a cargo de instituições nacionalmente conhecidas e respeitadas, como a CNBB e a OAB, bem como a considerável participação popular, que angariou milhares de assinaturas em todo o território nacional para possibilitar a propositura da lei, pode-se relativizar a visão de que se trata de um projeto de lei, única e exclusivamente, de iniciativa popular, pois, como apontado, desde 1993 inúmeras proposições tramitaram no Congresso Nacional com o intuito de promover a reforma da legislação sobre inelegibilidades, na sua grande maioria tornando-a mais rigorosa.

Portanto, a lei aprovada é fruto da colmatação de inúmeras propostas que já tramitavam no Congresso Nacional, condensadas para votação formando um único texto de lei, com a influência de setores da sociedade civil organizada e da população, que colaboraram para a visibilidade do tema.

Ressalta-se que a proposição oriunda da iniciativa popular, elaborada pelo MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral – só tramitou no Poder Legislativo em razão de ter sido subscrita por cerca de 33 (trinta e três) parlamentares que a apoiaram.

O quadro apresentado demonstra a importância da pressão de grupos organizados no parlamento e da influência da opinião pública, tendo em vista os inúmeros episódios recorrentes no âmbito do judiciário e da política em que se questionavam candidaturas de políticos vinculados a casos de corrupção desde a promulgação da Constituição de 1988, evidenciando a complexidade do fenômeno e de suas influências, que ao longo dos últimos vinte e cinco anos contribuíram para a criação e propositura da lei da ficha limpa, fatos que podem ser vislumbrados no quadro elucidativo do Anexo II.

Apresentada a trajetória de aprovação da lei, o estudo passa à análise descritiva das mudanças legais por ela promovidas, possibilitando o conhecimento da abrangência e de sua interferência no sistema eleitoral.

3.2 MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI DA FICHA LIMPA

Após a Constituição de 1988 a disciplina do tema das inelegibilidades ficou a cargo da lei complementar n.º 64 de 1990. Seu texto previa inúmeras hipóteses de inelegibilidades e prazos diversos de duração do impedimento decorrente. Por exemplo, em caso de perda de mandato os parlamentares ficavam inelegíveis por oito anos,

enquanto que governadores, prefeitos e seus vices, ficavam impedidos por apenas três anos. Aqueles condenados pela justiça eleitoral, após o trânsito em julgado da decisão, eram considerados inelegíveis por apenas três anos. Os chamados indignos do oficialato permaneciam inelegíveis durante quatro anos. Por sua vez, os dirigentes públicos com contas rejeitadas pelos tribunais de contas eram inelegíveis durante cinco anos. Os condenados criminalmente tinham seus direitos políticos suspensos durante o cumprimento da pena, impedindo-os de concorrer a mandatos eletivos. Contudo, a lei complementar n.º 64 previa a possibilidade de mais três anos de inelegibilidade, após o cumprimento da pena criminal, em alguns crimes específicos, como, por exemplo, crimes contra a economia popular, fé pública, administração pública, patrimônio público, mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais. (SALGADO, 2012).

Portanto, antes da lei da ficha limpa, havia no plano jurídico prazos diversos de inelegibilidade que dependiam da natureza do caso concreto, bem como a exigência de trânsito em julgado das decisões para a incidência do impedimento.

A lei da ficha limpa inovou o ordenamento jurídico nacional ao modificar dois pilares essenciais da antiga lei de inelegibilidades: a) unificou os prazos de duração das inelegibilidades em oito anos; e b) afastou a necessidade do trânsito em julgado (inexistência de recursos) das decisões que acarretassem em inelegibilidades para que estas surtissem efeitos.

Estas modificações significativas da lei impuseram um novo regime de inelegibilidades que privilegia o longo período de duração da impossibilidade de disputa de cargos eletivos, impondo consideráveis 8 (oito) anos afastados dos pleitos eleitorais aos que se adequem às hipóteses previstas em lei, bem como torna mais ágil a aplicação das hipóteses de inelegibilidade ao prever sua incidência em razão de decisões judiciais tomadas por órgãos colegiados, mesmo que ainda sejam alvo de recursos.

Grande parte da reforma concerne ao aumento do período de duração das inelegibilidades de três anos para oito anos. Neste sentido, foram alteradas a alínea “c”, “d”, “e”, “f”, “h” do artigo 1º da lei complementar n.º 64/1990, bem como o artigo 15 e os incisos XIV do artigo 22 da referida legislação.

Note-se que o lapso temporal anterior à lei da ficha limpa, de apenas três anos de inelegibilidade, era, de certa forma, inócuo, uma vez que as eleições se realizam a cada quatro anos, de modo que o candidato condenado e inelegível por uma das

hipóteses de inelegibilidade estava apto a concorrer na eleição subsequente, o que não gerava qualquer consequência política para o infrator da legislação.

Por conseguinte, o aumento do prazo de eficácia das hipóteses de inelegibilidade já previstas na legislação anterior configura considerável modificação das perspectivas sobre as condutas dos candidatos e agentes públicos classificadas como ilegais e violadoras da legitimidade, moralidade, igualdade e legalidade democrática do pleito eleitoral, resultando em maior coação legal pela via da rigorosidade da sanção sobre os possíveis infratores.

Outro objeto de reforma foi a redação do artigo 15 da lei complementar n.º 64/1990, quanto ao momento de produção dos efeitos das decisões que declaram inelegibilidade de candidatos a cargos eletivos. Com a modificação, incluiu-se a possibilidade de efetivação das consequências jurídicas da inelegibilidade do candidato a partir da publicação da decisão proferida por órgão colegiado, suprimindo a necessidade do trânsito em julgado da condenação para afastar os candidatos da disputa, seja pelo indeferimento do registro ou, posteriormente, pela cassação do diploma conquistado. Veja-se:

Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido. (BRASIL, lei complementar n.º 64, 1990).

A alteração da alínea g do artigo 1º, da lei complementar n.º 64/1990, ao contrário das demais, não alterou o lapso temporal restritivo, porém incluiu um novo requisito, em destaque:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável **que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário**, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, **aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa**, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (BRASIL, lei complementar n.º 64, 1990, sem destaque no original).

Destaca-se que, a partir desta alteração, os agentes públicos que tenham rejeitadas as contas do cargo anteriormente exercido, por irregularidade insanável, só serão considerados inelegíveis caso suas condutas configurem um ato doloso, ou seja, intencional, de improbidade administrativa. A modificação implica na necessidade de

valoração jurídica da conduta, cabendo aos juízes eleitorais a verificação de seus elementos para considerá-la dolosa ou não.

A lei incluiu novas hipóteses de inelegibilidade, mais especificamente os itens 1 a 10 da alínea “e”, além das alíneas “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” e os parágrafos 4º e 5º do artigo 1º e parágrafo único do artigo 15, somado ao inciso XVI do artigo 22. Por fim, ainda foram incluídos os artigos 26-A, 26-B e 26-C. Este elastecimento demonstra a intenção do legislador de sancionar de maneira mais ampla as condutas consideradas incompatíveis com os princípios norteadores das inelegibilidades.

Nos itens 1 a 10 da alínea “e” do artigo 1º da lei, introduziram-se novos crimes cuja condenação resulta em inelegibilidade, ampliando o rol antes previsto e impondo restrição expressa aos condenados, como, por exemplo, os crimes contra o patrimônio privado, o mercado de capitais e falimentares, contra o meio ambiente e contra a saúde pública, crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens e valores, de racismo, tortura, terrorismo e hediondos, de redução à condição análoga a de escravo e contra a vida e a dignidade sexual. (SALGADO, 2013).

Porém, a grande inovação, jurídica e político-social, é a inclusão de novos termos na legislação no que diz respeito ao momento em que se considera o cidadão inelegível. Como visto, a lei da ficha limpa possibilitou que os cidadãos condenados pela Justiça Comum ou pela Justiça Eleitoral sejam considerados inelegíveis a partir de uma decisão proferida por um órgão colegiado, ou seja, por qualquer órgão composto por um grupo de julgadores, como tribunais de segunda instância e de instância superiores.

Anteriormente os condenados pela justiça somente poderiam ser considerados inelegíveis após o trânsito em julgado de seus processos, em outros termos, somente quando não houvesse mais recurso contra a decisão condenatória e esta figurasse definitiva, o que dificultava a sua aplicação em razão de inúmeros anos de tramitação processual ocasionados pela morosidade do judiciário nacional. A novidade significou, então, maior agilidade na imposição do impedimento a candidaturas.

Ainda, consta dos novos critérios a inelegibilidade do Presidente da República, do Governador de Estado e do Distrito Federal, do Prefeito, dos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais que renunciarem a seus mandatos quando estiverem respondendo a representações e processos relativos à violação de leis que regulam suas atuações.

Também foram incluídos no rol de inelegíveis os Magistrados e Promotores aposentados compulsoriamente ou exonerados e aposentados por vontade própria na pendência de um processo administrativo, de acordo com a alínea “q” do inciso I do artigo 1º da lei complementar 64/1990.

Elencou-se, ainda, na alínea “o” do mesmo dispositivo, a inelegibilidade daqueles que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial e dos excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, o que evidencia a amplitude e a intenção moralizadora da lei da ficha limpa.

Das demais inovações trazidas pela lei da ficha limpa, destaca-se a introdução do inciso XVI ao artigo 22, cuja redação afastou expressamente a necessidade de verificação da potencialidade do ato ilícito de alterar o resultado das eleições. Com a inovação, a configuração jurídica dos atos abusivos cometidos durante o pleito eleitoral prescinde da potencialidade de influenciar nas eleições, bastando apenas que sejam graves as circunstâncias que o configuraram:

Art. 22: XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (BRASIL, lei complementar n.º 64, 1990).

Por fim, a lei da ficha limpa previu em seu artigo 26-C a possibilidade de suspensão da inelegibilidade decorrente de condenação judicial sempre que existir plausibilidade da pretensão do recurso apresentado, criando uma espécie de exceção à regra do efeito imediato da inelegibilidade a partir da condenação por órgão colegiado. Criou-se a chamada “candidatura sob condição”, na qual o candidato ficha suja pode disputar as eleições normalmente caso sua condenação esteja suspensa, mas está sempre na dependência do resultado final de seu recurso. Em caso de revogação da decisão que suspende os efeitos de sua inelegibilidade, automaticamente, o candidato perde o registro de candidatura e, caso eleito, perde o mandato.⁶

⁶ Entende-se que a previsão do art. 26-C introduz um dado importante para a análise desenvolvida pela presente pesquisa. Isto porque ela cria a possibilidade de que candidatos condenados por órgãos colegiados que estariam, em tese, inelegíveis, recorram ao artifício criado pela própria lei da ficha limpa que permitiria a suspensão da condenação e dos efeitos da inelegibilidade, permitindo-os que concorressem normalmente nas eleições. Estes dados poderiam, hipoteticamente, demonstrar o número de candidatos que se utilizaram de tal previsão para contornar a rigidez da lei com base em um preceito previsto na própria legislação. No entanto, diante da impossibilidade prática de, durante o transcorrer da pesquisa, coletar informações sobre quais dos candidatos impugnados obtiveram suspensão de suas inelegibilidades com base no art. 26-C, optou-se por excluir da análise desenvolvida nos tópicos seguintes

Estas considerações evidenciam a intenção da lei da ficha limpa de impor à disputa eleitoral e ao sistema político a moralidade, a lisura, a probidade e a legitimidade, por meio de elementos legais rígidos e de forte caráter coercitivo ao prever sanções mais graves e céleres por um período maior.

É possível afirmar, então, que a lei da ficha limpa, derivada da junção de movimentos legislativos e da participação da sociedade civil, sobretudo de entidades setorializadas, como as já citadas OAB, CNBB e MCCE, ampliou a difusão do tema e a vinculação do eleitorado ao perfil do candidato, marcado por sua vida pregressa, e proporcionou um novo ambiente na cultura política nacional.

Não há como se afastar, então, dos resultados práticos decorrentes destas alterações, sejam legais ou político-sociais, que eminentemente figuram como uma resposta ao anseio social de trazer ao sistema eleitoral exigências quanto à capacidade dos gestores públicos de cumprir a função representativa em harmonia com os princípios inseridos no texto constitucional.

3.3 O VIÉS MORALIZANTE DA POLÍTICA E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O impacto das alterações e inovações decorrentes da lei da ficha limpa pode ser analisado sob dois aspectos principais. Por um lado, tem-se o viés moralista da lei em um contexto de significativa pressão pela moralidade na política que importa, também, na verificação do papel do judiciário no âmbito eleitoral. De outro, tem-se o papel dos partidos na função de seleção de seus candidatos, diante do anseio da sociedade civil de afastamento daqueles com histórico negativo.

Sobre o conteúdo moralizante da lei recai a crítica que a interpreta como um símbolo perigoso da união entre o discurso jurídico meramente formal e a moralidade. Segundo esta vertente de análise, o conteúdo moral evocado para a aprovação da lei detém potencial para desbancar preceitos jurídicos basilares em um Estado Democrático de Direito, como a legalidade, a irretroatividade das restrições de direitos políticos, a proteção e a confiança, que acabaram relativizados na discussão sobre a constitucionalidade das alterações e inovações. (SALGADO, 2013).

o ponto específico a este artigo, a fim de possibilitar que a pesquisa transcorresse no cronograma previamente estipulado.

A utilização ampla do fundamento da moralização política para a aprovação da lei deu azo a questionamentos acerca de sua constitucionalidade e legalidade, em comparação aos demais diplomas que regem o sistema eleitoral, por acadêmicos e estudiosos da área. As críticas alertam que o princípio da moralidade, enquanto valor constitucional, não permite a imposição de uma moralização subjetivada, quer seja pelos legisladores, quer seja pelo judiciário, mas que a lei da ficha limpa teria permitido uma aniquilação do espaço das liberdades e dos direitos políticos fundamentais, pois resultaria de uma abrangente e apressada leitura moralizadora e perfeccionista da Constituição com o fim de precaução e de prevenção eleitoral, pautada em um tipo ideal de moral a ser imposto para o bom trato da coisa pública. (SALGADO, 2013).

Nesse contexto de moralização do meio político, a posição do judiciário merece uma análise mais apurada, principalmente no caso brasileiro em que vigora uma situação específica de organização institucional, pois é a Justiça Eleitoral que efetua a governança eleitoral, conceito que abrange as atividades que criam, organizam e mantêm o arcabouço das instituições relacionadas ao voto e a competição eleitoral, operando em três níveis diferentes: a) a formulação das regras; b) a aplicação das regras; e c) a adjudicação das regras. (MARCHETTI, 2008).

Duas características específicas dessa governança eleitoral ganham destaque. A primeira delas é o fato de o Poder Legislativo não participar na indicação e seleção dos membros componentes da Justiça Eleitoral, tarefa que é incumbida somente ao Poder Executivo, que nomeia uma parcela dos componentes. A segunda é a composição do Tribunal Superior Eleitoral, que detém entre seus membros três Ministros do Supremo Tribunal Federal em posições importantes na hierarquia da instituição, possibilitando “que as regras do jogo competitivo passem pela interpretação de um conjunto mais abrangente de normas, inclusive as normas constitucionais”. (MARCHETTI, 2008, p. 886).

Estas circunstâncias permitem, por exemplo, “que, por vezes, o TSE, na publicação das regras do jogo eleitoral, as altera interpretando o texto constitucional”, da mesma forma que, em outras situações, “o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterando as regras do jogo eleitoral”. (MARCHETTI, 2008, p. 886).

Evidentemente que a governança eleitoral estabelecida no modelo brasileiro situa o Poder Judiciário como figura importante no processo de moralização da vida política, em razão de suas competências e forma de atuação, possibilitando eventuais

distorções jurídicas e legais com base em preceitos superestimados, como, por exemplo, a moralidade no caso da ficha limpa.

Das discussões que o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral realizaram acerca da lei da ficha limpa e da moralização da política, extrai-se de maneira muito clara a forma de atuação do judiciário sobre o tema.

O Ministro Joaquim Barbosa, por exemplo, utilizou flagrante discurso moralizador ao afirmar que a ficha limpa inauguraria uma espécie de “Estatuto da Ética e da Moralidade da Cidadania Política Brasileira”. Sustentou que a normativa deveria ser interpretada à luz da “proteção dos interesses maiores de toda a coletividade” frente aos interesses privados e individuais, e destacou que o intérprete, ou seja, o juiz eleitoral responsável pela adjudicação das regras eleitorais, deveria adotar uma ótica de proteção à sociedade e não ao indivíduo ou aos grupos a que este pertence, prevalecendo a dimensão coletiva dos direitos políticos sobre sua dimensão individual. (SALGADO, 2013).

Em sentido diverso, sustentou-se, na mesma oportunidade, que as críticas e os problemas inerentes ao sistema político representativo não poderiam servir de justificativa para uma reforma através de “meios que levam ao amesquinamento de garantias constitucionais há muito conquistadas, e cuja imanência ou imbricação no seio social, no atual estágio de desenvolvimento da cultura jurídica, fazem-nos esquecer de sua importância”, conforme o voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli. (SALGADO, 2013).

No entanto, prevaleceu nas cortes superiores brasileiras uma posição favorável à moralização da política e à relativização dos preceitos constitucionais essenciais para a sustentação de um regime democrático, circunstâncias que configuram uma reforma política do sistema brasileiro, referendada pela postura do Poder Judiciário, “a partir da “moralização” do sistema partidário” e da política, em detrimento ao equilíbrio entre os poderes do Estado de Direito e ao papel designado ao Poder Judiciário. (SALGADO, 2013).

Em contraponto à leitura de moralização excessiva, destaca-se aquela que compreende a inovação legislativa como uma importante resposta ao anseio da sociedade de aperfeiçoamento do modelo político, a fim de evitar a participação de candidatos com histórico negativo na vida pública.

Pode-se elencar como exemplo de objeto da insatisfação social o sistema intrapartidário de seleção de candidaturas, primeira instância de escolha dos futuros agentes públicos.

As formas pelas quais se selecionam os candidatos dentro de um partido variam de acordo com o estatuto e normas que regem cada uma das agremiações autônomas, pois cada uma delas detém a capacidade e instâncias de deliberação para decidir livremente quais e quem serão seus candidatos aos pleitos eleitorais.

Apesar da importância desta esfera de escolha, basilar à futura composição das casas legislativas e dos governos, não recai sobre os partidos brasileiros qualquer responsabilidade por esta definição de candidatos, incumbindo ao poder judiciário, conforme já demonstrado, tão-somente declarar quem está ou não apto a seguir na disputa de acordo com a legislação vigente.

Diante disto, a maior exigência da sociedade civil quanto à qualidade e o histórico dos candidatos pode estar relacionada com a incapacidade dos partidos políticos em selecionarem bons quadros de filiados e de candidatos, o que resulta na instituição de barreiras legais mais efetivas à obtenção de candidaturas, posto que os partidos são supostamente incapazes de fazê-lo.

Sabe-se que, em uma democracia, o processo de seleção de candidatos constitui atividade central das organizações partidárias (BRAGA, 2008). Contudo, conforme indicam pesquisas anteriores, os partidos no Brasil são considerados fracos institucionalmente quando comparados aos partidos europeus, em razão do individualismo e autonomia dos políticos brasileiros ante a organização partidária. (BRAGA, 2008).

Em consequência desta fraqueza dos partidos políticos brasileiros, cria-se um quadro de irrelevância em sua atuação na escolha dos candidatos e gera apostas reiteradas em candidatos denominados *catch-all*, o que resulta em bancadas com ideologias heterogêneas e com baixa coesão, circunstâncias que contribuem para a desfragmentação partidária. (BRAGA, 2008).

Esta irrelevância e fragmentação partidária contrastam com os anseios dos setores da sociedade, já elencados anteriormente, pela formação de um corpo de candidatos mais qualificados ao trato da coisa pública. Esta conexão entre o anseio público e a normatização das inelegibilidades mitiga a crítica que afirma que a lei resulta apenas de uma moralização pela moralização, pois torna presente a legitimidade social da ampliação das restrições.

Não é por outra razão que os próprios partidos, após estes apelos populares e de organizações civis, passaram a exigir que seus candidatos cumpram com os requisitos da lei da ficha limpa, como é o caso, por exemplo, do Partido Verde, dentre outros⁷, que incluiu em seu estatuto esta obrigatoriedade.

Estatuto do Partido Verde

Art. 19 - Não serão admitidos como candidatos do Partido Verde aqueles que se enquadrarem na Lei ficha limpa - Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010 que altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Também incluídas as alterações ou excluídas em função normativa às quais estão submetidos os candidatos e subordina os partidos políticos nas normas eleitorais. (PV, 2011).

Feita a ponderação sobre os fundamentos de legitimação da lei da ficha limpa, o estudo evolui, agora, para a análise de seus efeitos práticos nas eleições municipais de 2012, a fim de verificar sua incidência em diferentes agremiações partidárias, a quantidade de atingidos em relação a suas ocupações, nível de escolaridade e experiência eleitoral prévia, o que possibilitará a identificação de um perfil do candidato ficha suja, dados que colaborarão para a elucidação da dimensão da primeira experiência com a legislação.

⁷ O PPS e o embrionário partido Rede Sustentabilidade contam com disposições normativas que exigem que o filiado ou o candidato esteja de acordo com as regras legais da lei da ficha limpa: Resolução 01/2012 do PPS: “Art. 6º; § 5º - Não poderá requerer o registro de candidatura a cargo público eletivo os filiados ao Partido Popular Socialista que tenham contra si condenação criminal ou por ato de improbidade administrativa na segunda instância de qualquer órgão colegiado do Poder Judiciário, bem como apresentar outras hipóteses de inelegibilidade que revelem vida pregressa incompatível com a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato”. (PPS, 2012). Estatuto da Rede Sustentabilidade: “Art. 89. O cidadão interessado pela candidatura “cívica independente” deverá apresentar no prazo definido por resolução do Diretório Nacional documentos que comprovem os seguintes quesitos: I – Não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei da ficha limpa (Lei Complementar 135/2010).” (REDE, 2013).

4 RESULTADOS DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES DE 2012

Após as distinções teóricas que introduziram elementos relacionados às disputas eleitorais e aos impedimentos de candidaturas, passa-se a analisar os resultados obtidos através da pesquisa empírica desenvolvida. Para este fim inicialmente será descrita a metodologia empírica analisada e o contexto da pesquisa. Na sequência serão demonstradas as variáveis importantes e que influenciaram na coleta e organização das informações, apresentados os dados coletados e desenvolvida a análise dos achados.

4.1 METODOLOGIA EMPÍRICA E PERCURSOS DA PESQUISA

A pesquisa foi proposta com o intuito de identificar dentre todos os registros de candidatura a prefeito nas Eleições de 2012 quais deles sofreram impugnações a seus respectivos registros de candidatura com fundamento nas alterações promovidas pela Lei Complementar n.º 135/2010, mais conhecida como lei da ficha limpa.

Para isto, optou-se por extrair as informações de uma única fonte oficial, o Tribunal Superior Eleitoral que disponibiliza em seu sítio eletrônico todas as informações relativas aos registros de candidaturas dos candidatos com remissão direta ao extrato de seus processos judiciais relativos às candidaturas.

A partir disso, notou-se que o próprio Tribunal Superior Eleitoral dividia os registros de candidaturas em duas categorias, os aptos e os inaptos a disputar o pleito eleitoral. Tais categorias ainda eram subdivididas da seguinte forma: - dentre os aptos - deferido, deferido com recurso, indeferido com recurso, substituto pendente de julgamento e cassado com recurso - e dentre os inaptos - cancelado, renuncia, falecido, cassado, não conhecido do pedido e indeferido.

Com base nesta divisão dos registros, a pesquisa foi desenvolvida com a finalidade de investigar todos os registros de candidaturas dos inaptos a disputar o pleito eleitoral, bem como daqueles aptos que tiveram alguma impugnação ou decisão contrária durante o seu processo do registro. Excluiu-se, desta forma, todos os candidatos que foram considerados aptos desde o primeiro momento perante juízos originários.

Esta escolha traz consigo a primeira limitação lógica do presente trabalho. Ora, possivelmente alguns candidatos foram impugnados com fundamento na lei da ficha limpa e por alguma razão tiveram suas candidaturas autorizadas pela justiça sem

interposição de recursos. Assim, a referida opção metodológica excluía tais candidatos do universo de pesquisa, uma vez que sem esta opção a pesquisa não teria viabilidade no tempo inicialmente planejado de execução, em razão do aumento do universo da pesquisa em dez vezes. Ademais, a grande maioria dos casos de impugnação com base na lei da ficha limpa em 2012 foram controversos e permeados de contestação judicial, o que poderia afastar maiores distorções em relação à ausência de tais candidaturas do objeto da pesquisa.

Não obstante este reconhecimento de limitação, posteriormente foi possível perceber que alguns registros de candidatos tinham sido erroneamente, ou de forma incompleta, cadastrados em categorias que não pertenciam, como, por exemplo, candidatos com o registro indeferido e com a pendência de recursos para julgamento, mas cadastrados no sistema como aptos, na subcategoria deferidos, o que acarretava na consequente exclusão destes candidatos possivelmente ficha suja do universo a ser pesquisado.⁸

Esta limitação encontra justificativa em razão da independência dos tribunais regionais eleitorais que são os responsáveis pelos cadastros dos candidatos e de seus registros no sistema, embora os dados gerais sejam geridos e disponibilizados de forma única pelo Tribunal Superior Eleitoral. Ou seja, a categorização apresentada pelo sítio da justiça eleitoral era produto da elaboração dos cadastros manuais dos tribunais regionais, possibilitando eventuais alterações no padrão das categorizações, bem como na diferença da amplitude e precisão das informações fornecidas sobre os registros dos candidatos entre tribunais regionais diferentes, configurando outro problema encontrado na análise dos objetos da presente pesquisa.

Portanto, tais empecilhos e opções metodológicas possuem potencial limitador nos resultados finais e devem ser levados em consideração.

⁸ Não foi possível chegar a um número exato de quantos candidatos eventualmente tiveram seus cadastros realizados de forma divergente pelos tribunais no sistema, uma vez que esta análise exigiria uma verificação individual dos 15.789 (quinze mil setecentos e oitenta e nove) registros de candidaturas disponíveis, o que tornaria a pesquisa inviável. Todavia, a título de ilustração, pode-se citar o exemplo de Miguel Angelo Pettenazzi, candidato a prefeito do Município de Uniflor, que teve contra si impugnação apresentada com fundamento na lei da ficha limpa (Condenação Criminal) e, consequentemente, teve seu registro indeferido pelo juiz em primeira instância e pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (Recurso Eleitoral n.º 36820), sendo que após recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral (Recurso Especial Eleitoral n.º 36820) e reverteu a decisão. Todavia, no momento do pleito o candidato estava com o registro indeferido, uma vez que a decisão TSE só foi publicada após a eleição. Mesmo assim, o sistema de registros de candidatura do TSE incluiu este candidato na categoria de candidatos aptos, com o registro deferido, e, por tal razão, deixou de ser analisado pela presente pesquisa em razão da metodologia utilizada.

Por outro lado, a percepção de que as diferenças constatadas têm, em tese, baixo potencial de alteração dos dados finais está baseada em um cruzamento de dados obtidos através do modelo já descrito e utilizado na pesquisa com outros dados fornecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná que, em sua contagem oficial obtiveram um número 15% maior de candidatos, provavelmente contabilizando os candidatos que escaparam do crivo da presente pesquisa em virtude da situação alertada no sistema disponibilizado pelo TSE e que não foram alvo da presente pesquisa.

Assim, adotou-se um método com viabilidade prática que pudesse contabilizar o maior número de candidatos impugnados pela lei da ficha limpa, deixando de lados aqueles candidatos categorizados como aptos - deferidos - desde o início do processo, sem qualquer recurso judicial, ressalvada as hipóteses em que o tribunal deixou de cadastrar os ficha suja nas categorias adequadas no sistema ou de candidatos ficha suja que não tiveram em suas impugnações recursos judiciais e foram considerados aptos normalmente, situações estas que não foram passíveis de captação pelo método escolhido.

Posto isto, e reconhecida esta dificuldade da pesquisa, o trabalho se desenvolveu a partir da coleta dos dados pessoais e profissionais dos candidatos fornecidos por eles mesmos ao TSE, como, por exemplo, escolaridade, profissão, renda, patrimônio, participação em eleições anteriores e outras variáveis. Além disso, foram extraídos dados das impugnações veiculados nas sentenças ou acórdãos dos registros de candidaturas, possibilitando o conhecimento de informações sobre os motivos que ensejaram as impugnações, as alternativas recursais, o histórico e a vida pregressa política dos candidatos⁹.

Portanto, em que pese tais considerações acerca de eventuais distorções nos resultados obtidos, a metodologia empírica adotada se resumiu a análise dos processos de registros de candidaturas a prefeito nas eleições de 2012. Analisou-se cada processo de registro dentro do universo de 1.774 (mil setecentos e setenta e quatro) candidatos classificados pelo TSE nas categorias de deferido, deferido com recurso, indeferido com recurso, substituto pendente de julgamento e cassado com recurso dentre o gênero

⁹ Neste ponto vale anotar a ocorrência de mais uma dificuldade de campo de pesquisa. Igualmente ao ocorrido com a tipificação dos registros, os processos judiciais e suas informações devem ser preenchidos pelos tribunais regionais, o que acarreta em diferenças nas formas e padrões de preenchimento, além da ausência de informações sobre os processos, podendo ocasionar em novas discrepâncias entre os dados obtidos por este método e a realidade fática. No entanto, em ambas as situações os problemas decorrem da ausência de padrão na realização dos cadastros dos registros e dos processos no sistema eletrônico do TSE, importando em divergências de um Estado para outro e em possível incompletude de dados.

candidato apto e as categorias cancelado, renuncia, falecido, cassado, não conhecido do pedido e indeferido dentre o gênero candidato inapto. Destaca-se que em 2012 foram, ao todo, 15.789 (quinze mil setecentos e oitenta e nove) candidatos a prefeito.

Assim, do processo de registro destes 1.774 (mil setecentos e setenta e quatro) candidatos foram selecionados, inicialmente, aqueles candidatos que foram impugnados por motivos relacionados à lei da ficha limpa. Nesta primeira análise foram encontrados 936 (novecentos e trinta e seis) candidatos.

Destes 936 (novecentos e trinta e seis) candidatos foram extraídos de seus processos de registros de candidaturas variáveis importantes para traçar um perfil daqueles impugnados em razão da lei da ficha limpa, variáveis estas que serão descritas no próximo ponto e que fornecem informações significativas a respeito dos candidatos chamados ficha suja.

4.2 VARIÁVEIS

Para a coleta de informações dos processos de registros dos candidatos impugnados por motivos ligados à lei da ficha limpa foram selecionados cerca de 20 (vinte) variáveis¹⁰, sendo que as mais utilizadas na análise estão dispostas abaixo. As variáveis selecionadas foram divididas em duas espécies. A primeira relacionada a fatores essencialmente pessoais que qualificam cada candidato, como, por exemplo, partido, profissão, cidade e escolaridade. Já a segunda está relacionada às informações constantes do processo de registro de candidatura, que qualificam a impugnação oposta sobre o candidato, e a aplicação da lei em si.

¹⁰ As outras variáveis utilizadas e que não estão incluídas na análise são: Variáveis que qualificam o indivíduo: Idade/Disputou as últimas eleições? Quais?/ Já ocupou cargo público/ Declaração de bens; Variáveis que qualificam a aplicação da lei: Situação do registro de candidatura/Outro órgão público já havia denunciado? Qual?/ Em caso de condenação criminal qual crime?/Condenação criminal transitou em julgado ou órgão colegiado?/ Recorreu aos tribunais eleitorais e superiores?/Recorreu aos tribunais eleitorais e superiores? Tamanho do Município.

Quadro 1- Disposição geral das variáveis utilizadas na análise

Variáveis que qualificam o indivíduo	Variáveis que qualificam a aplicação da lei	
Sexo / Escolaridade / Profissão	Situação do Registro de Candidatura	Resultado eleitoral dos candidatos impugnados
Número de Eleitores do Município		
Número de Habitantes do Município		
Partido	Fundamento da Impugnação	Foi substituído? O substituto possui relação de parentesco?

Fonte: Autor a partir de Tribunal **Superior Eleitoral**

Do quadro acima é possível perceber que das variáveis que qualificam o indivíduo candidato foi procurado extrair informações sobre o partido do candidato, além de dados gerais sobre o candidato como idade, sexo, escolaridade e profissão.

Por outro lado, em relação aos registros de candidatura e as impugnações o foco da análise se fixou em variáveis que explicassem o problema, como, por exemplo, qual o fundamento da impugnação, resultado eleitoral, além de informações decorrentes caso o candidato tivesse sido substituído ou não, como informações sobre o substituto.

Algumas das variáveis utilizadas na análise foram categorizadas e agrupadas, razão pela qual serão descritas, na sequência, cada uma delas e suas eventuais categorias, a fim de ilustrar melhor e apresentar quais foram as variáveis que importaram para a verificação dos dados.

Por exemplo, a variável “Escolaridade” foi categorizada em 7 (sete) níveis de instrução diferentes entre os candidatos: Lê e Escreve; Fundamental Incompleto; Fundamental Completo; Médio Incompleto; Médio Completo; Superior Incompleto; Superior Completo.

Por outro lado, algumas destas variáveis precisaram ser agrupadas a fim de possibilitar uma análise mais clara, como, por exemplo, as “Profissões” dos candidatos. Foram constatadas ao todo 67 profissões¹¹ que foram agrupadas em 7 grupos:

¹¹ Administrador; Advogado; Agente Administrativo; Agricultor ;Agrônomo; Aposentado; Arquiteto; Assistente Social; Bancário e Economiário; Cabeleireiro e Barbeiro; Comerciante; Comerciarário; Contador; Corretor de Imóveis; Seguros; Títulos e Valores; Deputado; Diretor de Empresas; Dona de Casa; Economista; Eletricista e Assemelhados; Empresário; Enfermeiro; Engenheiro; Estudante; Farmacêutico; Fiscal; Geógrafo; Gerente; Historiador; Industrial; Jornalista e Redator; Locutor; Comentarista de Rádio e Televisão; Radialista; Médico; Militar Reformado; Motorista de Veículos de Transporte Coletivo de Passageiros; Motorista de Veículos de Transporte de Carga; Motorista Particular; Músico; Ocupante de Cargo em Comissão; Odontólogo; Operador de Implemento de Agricultura; Pecuária e Exploração Florestal; Outros; Pecuárta; Pedagogo; Policial Civil; Policial Militar; Prefeito; Produtor Agropecuário; Professor de Ensino Fundamental; Professor de Ensino Médio; Professor de Ensino Superior; Professora de Ensino Médio; Psicólogo; Serventuário da Justiça; Servidor Público; Servidor Público Estadual; Servidor Público Federal; Servidor Público Municipal; Tabelião; Técnico

Trabalhador Técnico; Professor; Servidor Público; Profissões de Nível Superior; Empresário Urbano ou Rural; Políticos Profissionais; Aposentados e Outros.

O mesmo procedimento foi realizado em relação à variável “Fundamento das Impugnações”. Ao todo foram constatadas 10 hipóteses de inelegibilidade¹² como base para as impugnações opostas às candidaturas. No entanto, estas foram agrupadas em 5 categorias para facilitar a análise: Civil/Simulação/Parentesco, Empresarial, Criminal, Eleitoral e Político/Administrativo.

Em relação a variável “Partido”, foram constatados ao todo 26 partidos¹³ com impugnação motivadas pela lei da ficha limpa.

No que tange as variáveis relacionadas ao tamanho dos municípios, a presente pesquisa utilizou dois modelos. A variável número de habitantes foi agrupada em 4 (quatro) categorias definidas de acordo com a categorização realizada pelo IBGE para possibilitar a comparação que se pretendia, uma vez que para fins de comparação entre os percentuais de candidatos no total e os candidatos impugnados era preciso modular as categorias para que ficassem em um único padrão, razão pela qual foram definidas as seguintes categorias: até 10 mil; de 10 a 50 mil; de 50 a 500 mil; acima de 500 mil. No entanto, um segundo modelo foi utilizado em relação ao número de eleitores utilizada exclusivamente para a correlação da variável tamanho do município com o fundamento da impugnação, sendo, para este fim, dividida em 5 (cinco) categorias: até 5 mil; de 5 a 10 mil; de 10 a 50 mil; de 50 a 200 mil e acima de 200mil.

A “Situação do Registro de Candidatura” foi organizada nas seguintes categorias: Cassado, Cassado com Recurso, Falecido, Indeferido, Indeferido com Recurso ou Renunciado.

Contabilidade; Estatística; Economia Doméstica e Administração; Técnico Contabilidade e Estatística; Economia Doméstica e Administração; Técnico de Eletricidade, Eletrônica e Telecomunicações; Técnico de Enfermagem; Técnico de Obras Cíveis, Estradas, Saneamento e Assementados; Técnico em Agronomia e em Agrimensura; Trabalhador de Fabricação e Preparação de Alimentos e Bebidas; Vereador; Veterinário.

¹² Condenação Criminal; Condenação da Justiça Eleitoral (abuso de poder econômico, captação ilícita de sufrágio, gastos ou captação ilícita de recursos, condutas vedadas a agentes públicos); Condenação por Ato de Improbidade Administrativa; Condenação por Simulação de Desfazimento de União Estável ou Vínculo Conjugal para evitar inelegibilidade em razão do parentesco; Contas Rejeitadas por Irregularidade Insanável que configure Ato Doloso de Improbidade Administrativa pelos Tribunais de Conta; Demissão de Cargo Público; Exerceu nos 6 meses antes do pleito função em empresa com contrato com o poder público; Perda de Mandato Eletivo por infringência a Constituição Estadual, Lei Orgânica do Distrito Federal ou Lei Orgânica Do Município; Renúncia a Mandato Eletivo desde o oferecimento de Representação ou Petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a Constituição Federal, Estadual ou Lei Orgânica do Município; e por ser Sócio Administrador de empresa em processo de falência.

¹³ DEM; PC do B; PDT; PHS; PMDB; PMN; PP; PPL; PPS; PR; PRB; PRP; PRTB; PSB; PSC; PSD; PSDB; PSDC; PSL; PSOL; PT; PT do B; PTB; PTC; PTN; PV.

Por sua vez, a variável “Resultado Eleitoral do Candidato Impugnado” foi dividida em 3 (três) categorias: Disputou normalmente o pleito; Não disputou o pleito; e Não teve seus votos computados.

Por fim, as variáveis “Foi substituído?” e “O substituto possui relação de parentesco?” apenas foram divididas em duas: Sim e Não. Da mesma forma, a variável “Resultado eleitoral do substituto” foi subdividida apenas em duas categorias: Vencedor e Derrotado.

Portanto, as variáveis utilizadas e suas distinções demonstram qual a profundidade da pesquisa e quais as informações se pretendiam captar através da análise de dados, uma vez que as informações obtidas possibilitaram uma descrição em diversos níveis, colaborando para a verificação do perfil dos impugnados, bem como dos resultados eleitorais decorrentes de sua aplicação.

4.3 DADOS OBTIDOS

4.3.1 Características sócio-políticas dos candidatos impugnados

Após tais considerações metodológicas da pesquisa, destacam-se os principais dados obtidos pelo transcorrer da pesquisa.

Inicialmente, faz-se necessário introduzir o modelo utilizado nas tabelas apresentadas neste tópico. Em essência, o modelo das tabelas seguintes apresenta a diferença percentual entre dois índices de uma categoria de determinada variável. O primeiro índice percentual se refere a quantidade de candidatos da categoria analisada em relação ao total de candidaturas no pleito de 2012. Já o segundo índice indica o percentual de candidatos impugnados de uma categoria em relação ao total de candidatos impugnados com base na ficha limpa em 2012. A diferença entre elas, por sua vez, indica se determinada categoria possui percentual maior de participação entre o total de candidatos ou entre o total de impugnados. O índice sendo negativo aponta que aquela categoria possui maior participação no contexto dos impugnados do que no âmbito geral de candidaturas, ou seja, indica que a categoria analisada possui mais participação entre candidatos ficha suja do que entre candidatos em geral.

Considerando este modelo, verificam-se da tabela abaixo informações sobre os partidos com candidatos a prefeito impugnados por motivos relacionados à lei da ficha limpa em 2012. Destaca-se que os 936 candidatos a prefeito impugnados em razão da ficha limpa se distribuem em um total de 26 partidos. A tabela indica a diferença entre o

percentual de candidatos de um partido sobre o total de candidaturas e o percentual de candidatos impugnados de determinado partido sobre o total de impugnações. Ou seja, se a diferença entre os percentuais for negativa isto indica que o partido tem mais impugnados pela ficha limpa do que candidatos em proporções comparativas. Por outro lado, o número positivo demonstra que o partido possui mais candidatos sem qualquer impugnação do que candidatos “ficha suja”. Este modelo permite organizarmos os partidos entre aqueles com índices positivos (mais ficha limpa) e aqueles com índices negativos (mais ficha suja).

Nota-se da tabela abaixo que esta divisão permite uma compreensão sobre quais os partidos tendem a apresentar mais quadros com pendências que levem a impugnações com base na lei da ficha limpa e quais tem candidatos mais livres de qualquer problema que acarretassem em impugnações, vejamos na indicação da próxima página.

Tabela 1 - Diferenças entre o percentual total de candidatos e o percentual de candidatos que impugnados por partido

Partido	Total de Candidatos	Percentual	Total de Impugnados	Percentual	Diferença entre o % de candidatos e o % de impugnados
PMDB	2340	15%	172	18,4%	-3,4
PSDB	1681	10,8%	133	14,2%	-3,4
PR	731	4,7%	71	7,6%	-2,9
PSD	1119	7,2%	88	9,4%	-2,2
PDT	869	5,6%	65	6,9%	-1,3
PSB	1059	6,8%	76	8,1%	-1,3
PTB	846	5,4%	61	6,5%	-1,1
PP	1103	7,1%	67	8,1%	-1
PCO	6	0%	0	0%	0
PRTB	105	0,7%	6	0,6%	0,1
PTN	83	0,5%	4	0,4%	0,1
PPL	52	0,3%	2	0,2%	0,1
PRB	307	2%	18	1,9%	0,1
PSC	320	2%	17	1,8%	0,2
PTdoB	113	0,7%	5	0,5%	0,2
PTC	96	0,6%	4	0,4%	0,2
PCB	37	0,2%	0	0%	0,2
PSL	120	0,8%	6	0,6%	0,2
PCdoB	236	1,5%	10	1,1%	0,4
PRP	138	0,9%	5	0,5%	0,4
PSTU	63	0,4%	0	0%	0,4
PMN	181	1,2%	7	0,7%	0,5
PSDC	98	0,6%	1	0,1%	0,5
PHS	125	0,8%	2	0,2%	0,6
DEM	747	4,8%	37	4%	0,8
PV	419	2,7%	17	1,8%	0,9
PPS	442	2,8%	16	1,7%	1,1
PSOL	362	2,3%	2	0,2%	2,1
PT	1823	11,7%	44	4,7%	7
Total	15621 ¹⁴	100,1	936	100,6	

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

¹⁴ A diferença entre o número total de candidatos considerados na tabela com o número anteriormente descrito na pesquisa (15.789) se deve a eventuais candidaturas consideradas inconsistentes para a análise estatística e que são automaticamente excluídas pelo software utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

Os índices negativos mais significativos apontam os partidos PMDB (-3,4), PSDB (-3,4), PR (-2,9) e PSD (-2,2) como aqueles que têm maior participação nos impugnados do que nos candidatos em geral.

Por outro lado, os índices positivos que chamam a atenção são o do PT (+7) e do PSOL (+2,1). Estes dois partidos, principalmente o PT, possuem uma expressiva participação maior entre os candidatos sem qualquer problema com a vida pregressa do que entre aqueles candidatos chamados de ficha suja.

Sobre o espectro ideológico, verifica-se a existência de partidos ideologicamente identificados com a direita e com a esquerda nos dois lados da tabela¹⁵. Contudo, é evidente a maior presença de partidos de esquerda ou centro-esquerda no polo positivo da tabela. Ainda que não seja tão significativo, pode ser um indício de que partidos de esquerda tendem a selecionar com mais rigor seus candidatos, evitando candidatos ficha suja em seus quadros.

Outra questão está relacionada às cidades em que foram registradas estas impugnações aos candidatos ficha suja. Conforme já descrito, os municípios foram divididos em 4 categorias: até 10 mil habitantes; de 10 mil a 50 mil habitantes; de 50 mil a 500 mil habitantes; e acima de 500mil habitantes. A tabela apresenta a diferença entre o percentual do total de candidatos de cada categoria de municípios e o percentual de candidatos impugnados pela ficha limpa de cada uma das categorias. Novamente, números que indiquem a diferença positiva significam que naqueles municípios há menos candidatos ficha limpa do que ficha suja, de modo que negativa demonstra a existência de mais candidatos impugnados pela lei da ficha limpa do que candidatos sem qualquer problema com a candidatura.

¹⁵ Para fins de definição de enquadramento ideológico das agremiações partidárias, utilizou-se, com base em prévias pesquisas, a seguinte organização. Esquerda: PT, PC do B, PSOL, PDT, PV, PPS, PMN, PSB; Centro: PMDB, PSDB; Direita: DEM, PSC, PP, PTB, PEN, PRTB, PR, PHS, PTC, PSL, PRTB. (MIGUEL; MACHADO, 2007) e (CARREIRÃO, 2006).

Tabela 2 - Diferenças entre o percentual total de candidatos e o percentual de candidatos que impugnados por tamanho do município

Tamanho do Município (Habitantes)	Total de Candidatos	Percentual	Total de Impugnados	Percentual	Diferença entre o % de candidatos e o % de impugnados
até 10 mil	6059	39%	285	30%	8,34
de 10 a 50 mil	7127	46%	519	55%	-9,82
de 50 a 500 mil	2161	14%	126	13%	0,37
acima de 500 mil	274	2%	6	1%	1,11
Total	15621	100%	936	100%	

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral e IBGE

Dos dados coletados em referência aos municípios dos impugnados a grande relevância reside nos municípios de até 10 mil habitantes e naqueles entre 10 mil e 50 mil habitantes. As outras categorias não apresentaram diferenças percentuais significativas. É possível destacar que nos municípios com até 10 mil habitantes o índice de 8,34 indica que há mais participação desta categoria entre os candidatos ficha limpa do que entre os candidatos ficha suja. Por outro lado, nos municípios entre 10 mil e 50 mil habitantes a diferença percentual de -9,82 aponta que esta categoria possui significativa maior participação entre os candidatos ficha suja do que em relação total de candidatos no pleito de 2012.¹⁶

São informações que colaboram para discussões mais profundas. Nota-se um elevado índice negativo (-9,82) nos municípios entre 10 mil e 50 mil habitantes. Ou seja, nos municípios com este tamanho há consideravelmente mais candidatos impugnados com motivo na lei da ficha limpa do que candidatos sem qualquer problema com a vida pregressa. Contudo, outro índice significativo está relacionado aos menores municípios, aqueles com até 10 mil habitantes. Estes municípios pequenos apresentam um índice positivo de 8,34 pontos percentuais que demonstram a existência de mais candidatos livres de qualquer impugnação em comparação com aqueles com problemas com suas candidaturas. Isto pode elucidar a ideia de senso comum de que inúmeras impugnações com base na lei da ficha limpa tenderiam a prejudicar os

¹⁶ Deve-se considerar, neste contexto, que os dados analisados referem-se ao perfil individual dos candidatos sujeitos a eventuais distorções ocorridas pela auto declaração das informações constantes junto ao TSE. Ainda a posição e a distribuição de casos de impugnação com fundamento da lei em análise com referência ao tamanho do município deve ser relativizada, tendo em vista que a pesquisa é desenvolvida com base em características pessoais e individuais dos candidatos. No entanto, trata-se de dado importante para o conhecimento e a descrição das alocações dos impugnados nos diferentes categorias de municípios.

candidatos e gestores públicos dos menores municípios, que, desprovidos de assessoria técnica e jurídica de qualidade, em tese estariam mais propensos e vulneráveis a incidirem em uma das hipóteses de inelegibilidade previstas na lei. No entanto, os dados demonstram o contrário, em tais municípios há mais candidatos ficha limpa do que ficha suja, colaborando para a desmistificação do assunto.¹⁷

No mesmo sentido das tabelas anteriores, a colacionada abaixo apresenta as diferenças percentuais entre o número de candidatos totais e entre os impugnados por sexo. Ou seja, diferenças positivas apontam para a existência de mais ficha limpa em relação aos ficha suja, enquanto que diferenças negativas indicam o inverso.

Tabela 3 - Diferenças entre o percentual total de candidatos e o percentual de candidatos impugnados por sexo

Sexo	Total de Candidatos	Percentual	Total de Impugnados	Percentual	Diferença entre o % de candidatos e o % de impugnados
Masculino	13623	87,2%	861	92%	-4,8
Feminino	1998	12,8%	75	8%	4,8
Total	15621	100	936	100	

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Nota-se que há uma diferença negativa considerável entre os candidatos do sexo masculino (-4,8) enquanto que positiva para as candidatas mulheres (+4,8). Em outras palavras, há mais homens impugnados pela lei da ficha limpa do que homens candidatos, demonstrando maior participação de candidatos homens no universo dos impugnados, levando a concluir que a incidência da ficha limpa é maior nos candidatos do sexo masculino. Isto pode decorrer de diversos fatores, como, por exemplo, a maior presença dos homens na vida pública e na ocupação de postos públicos relevantes¹⁸ e

¹⁷ Apesar destas considerações, a maior ou menor incidência de casos da ficha limpa de acordo com o município pode estar relacionada com o poder e a seletividade do Ministério Público em localidades menores e mais afastadas, em que hipoteticamente ampliam o escopo de sua atuação e possuem uma posição de maior visibilidade, prestígio e poder local. Circunstâncias estas que, em tese, acarretariam em maior protagonismo do Ministério Público em localidades menores e interioranas do que em grandes centros urbanos. Da mesma forma, este dado pode ser relativizado tendo em vista a posição dos Tribunais de Contas que, em uma análise subjetiva, tendem a ser mais rigorosos com administradores públicos de municípios menores do que com agentes públicos com grande visibilidade e poder político. Esta percepção do senso comum foi diagnosticada por pesquisas anteriores. Cf. MOREIRA, Francisco José. O controle dos poderes executivo e legislativo pelo Ministério público paranaense via ação civil pública por improbidade administrativa. 2011. 111 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa da Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2011.

¹⁸ Cf. SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. Opin. Publica, Campinas, v. 15, n. 2, Nov. 2009.

que colaboram para sua maior exposição e propensão a incidência de uma das hipóteses de inelegibilidade previstas na lei da ficha limpa.

Na sequência, a Tabela 4 se refere à escolaridade dos candidatos impugnados com fundamento na lei da ficha limpa, mais especificamente apresenta a diferença percentual entre o total de candidatos e aqueles impugnados divididos de acordo com suas escolaridades. Neste ponto é evidente uma flagrante divisão entre os níveis de escolaridade com diferença percentual negativa e aqueles com a diferença positiva. Os quatro índices negativos (-1,2; -1,1; -0,9; -0,7) se referem aos níveis mais baixo de escolaridade, quais sejam: Lê e Escreve, Médio Completo, Fundamental Completo e Fundamental Incompleto. Os três índices positivos (1; 1,3; 1,8) referem-se aos graus de escolaridade mais elevados: Médio Incompleto, Superior Completo e Superior Incompleto. Ou seja, os índices indicam que há mais candidatos ficha suja do que ficha limpa conforme decresce o nível de escolaridade.

Tabela 4 - Diferenças entre o percentual total de candidatos e o percentual de candidatos impugnados por grau de instrução

Grau de Instrução	Total de Candidatos	Percentual	Total de Impugnados	Percentual	Diferença entre o % de candidatos e o % de impugnados
Lê e Escreve	149	1%	21	2,2%	-1,2
Médio Completo	4156	26,6%	259	27,7%	-1,1
Fundamental Completo	1024	6,6%	70	7,5%	-0,9
Fundamental Incompleto	1112	7,1%	73	7,8%	-0,7
Médio Incompleto	450	2,9%	18	1,9%	1
Superior Completo	7641	48,9%	446	47,6%	1,3
Superior Incompleto	1089	7%	49	5,2%	1,8
Total	15621	100,1	936	99,9	

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Estes dados permitem considerar que casos da ficha limpa tendem a ser mais frequentes nos baixos graus de escolaridade quando comparado ao número total de candidatos por nível escolar, indicando que, possivelmente, a baixa qualificação e o preparo de determinados candidatos tende a colaborar para que este seja mais suscetível a incidir em determinada hipótese de inelegibilidade.

Em relação à ocupação dos candidatos, a tabela abaixo também apresenta a diferença percentual entre o total de candidatos e os candidatos impugnados de acordo com suas ocupações agrupadas em categorias.

Tabela 5 - Diferenças entre o percentual total de candidatos e o percentual de candidatos impugnados por ocupação

Ocupação	Total de Candidatos	Percentual	Total de Impugnados	Percentual	Diferença entre o % de candidatos e o % de impugnados
Empresário Urbano/Rural	3600	23%	306	32,7%	-9,7
Profissões Nível Superior	2574	16,5%	237	25,3%	-8,8
Aposentado	484	3,1%	48	5,1%	-2
Outros	764	4,8%	52	5,6%	-0,8
Políticos Profissionais	2782	17,8%	156	16,7%	1,1
Servidor Público	1530	9,8%	75	8%	1,8
Professor	1020	6,5%	30	3,2%	3,3
Trabalhador/Técnico	2867	18,4%	32	3,4%	15
Total	15621	100%	936	100%	

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

A despeito dos dados sobre escolaridade, as profissões com mais candidatos ficha suja do que candidatos ficha limpa, em diferença percentual, são os Empresários (-9,7) e as Profissões de Nível Superior (-8,8), enquanto que as que possuem mais candidatos ilesos da incidência da ficha limpa são os Trabalhadores e Técnicos (15), Professores (3,3) e Servidores Públicos (1,8). Uma análise importante acerca destes dados se dá em relação aos Políticos Profissionais (1,1), estes possuem menos impugnados pela ficha limpa do que o total de candidatos, contrariando o senso comum de que são os políticos profissionais o maior alvo da lei e os que seriam, em tese, os mais beneficiados pela legislação anterior à ficha limpa, uma vez que estes não estão dentre aquele grupo de ocupação com maior número de ficha suja em relação ao total de candidatos.

No entanto, a questão dos políticos profissionais pode estar relacionada com o preenchimento das informações cadastrais do candidato junto a Justiça Eleitoral. Como o procedimento é uma auto declaração, a ocupação exercida pelo candidato pode ser omitida. Para verificar a ausência ou o baixo número de políticos autodeclarados das impugnações pela ficha limpa será necessário um cotejo com outras informações que

serão descritas na sequência, como, por exemplo, o fundamento das impugnações e a prévia experiência eleitoral dos candidatos.¹⁹

Dos dados até aqui discutidos, relacionados exclusivamente às características dos candidatos impugnados com fundamento na lei da ficha limpa, é possível apontar alguns dos principais achados da análise, quais sejam: a) por partido a diferença percentual entre o total de candidatos e o número de impugnados se espalha de maneira aleatória em relação ao espectro ideológico das agremiações partidárias, ou seja, há tantos partidos de direita quanto de esquerda com mais ou menos candidatos ficha suja em relação ao total de candidatos, todavia, nota-se que alguns partidos de esquerda e centro-esquerda obtiveram significativos índices com maior número de candidatos “limpos” em relação aos ficha suja, como, por exemplo, o PT e o PSOL; b) em relação aos impugnados por tamanho do município, destaca-se a baixa incidência de impugnações em relação ao total de candidatos nos menores municípios do país (10 mil a 50 mil habitantes), contrariando a ideia genérica de que os gestores públicos de tais localidades, por não possuírem assessoria técnica e jurídica de qualidade, fossem mais suscetíveis a incidência de uma hipótese de inelegibilidade prevista na lei da ficha limpa; c) interessante, também, é o achado referente ao sexo dos candidatos, indicando que há mais candidatos homens ficha suja do que ficha limpa em relação ao total de candidaturas e mais mulheres sem impugnações do que aquelas impugnadas, o que corrobora a noção de que a posição do homem na política, ocupando mais cargos eletivos e posições públicas do que as mulheres, pode colaborar com a maior incidência de hipóteses de inelegibilidade previstas na lei da ficha limpa em relação a este sexo; d) outro importante achado da pesquisa está relacionada aos níveis de escolaridade dos candidatos, uma vez que se verificou que quanto mais decresce o nível de escolaridade do candidato maior é o número de candidatos impugnados pela ficha limpa do que não impugnados, dando indícios de que as impugnações podem estar relacionada com o nível de conhecimento técnico dos candidatos, sendo que aqueles desprovidos de formação escolar estão mais suscetíveis a violar determinada norma que gere uma inelegibilidade prevista na lei da ficha limpa; e) por fim, em relação às ocupações dos

¹⁹ Eventuais informações relacionadas ao número de políticos profissionais impugnados com fundamento da lei da ficha limpa devem ser relativizadas, considerando, conforme já destacado, o modelo de auto declaração dos dados pelos candidatos junto ao Tribunal Superior Eleitoral que possibilita, em tese, distorções dos dados. Isto pode, por exemplo, ter colaborado para que inúmeros políticos atuantes e ocupantes de mandato eletivo tenham se auto declarado como profissionais de outra área, em razão de um possível desconforto com o reconhecimento de que possuem funções políticas como profissão, visão difundida pelo senso comum e que geralmente é alvo de crítica pela opinião pública.

candidatos, o achado significativo está relacionado aos políticos profissionais, que, na verdade, possuem mais candidatos ficha limpa do que ficha suja, contrariando, novamente, a noção geral de que este perfil de candidato seria o mais prejudicado pela norma e seria o grande alvo dos que colaboraram na formação da lei, que pretendiam afastar da vida pública políticos com histórico negativo recorrente.

Passada esta análise sobre as características sócio-políticas dos candidatos, inicia-se a análise das circunstâncias intrínsecas às impugnações e aos registros dos candidatos, abordando as questões internas da candidatura e dos efeitos da impugnação.

4.3.2 Características relacionadas à aplicação da lei: fundamentos e consequências eleitorais

Neste ponto, intenta-se apresentar os dados a respeito dos registros das candidaturas, das impugnações, seus fundamentos e consequências eleitorais delas decorrentes.

Em relação ao efeito das impugnações na situação dos registros dos candidatos analisados, que resumem as categorias de candidatos divididas pelo Tribunal Superior Eleitoral e que, conforme anteriormente destacado, influenciaram na escolha do modelo metodológico da presente pesquisa, destaca-se que os 936 candidatos impugnados se dividem em 7 (sete) espécies ou categorias de situação do registro de candidatura no momento da coleta de dados. Assim, os candidatos analisados poderiam ter o registro Cassado, Cassado com Recurso, Falecido²⁰, Indeferido, Indeferido com Recurso ou Renunciado.

Conforme se verifica da tabela abaixo, o percentual mais elevado é o de candidatos com o registro Deferido, mas que aguardavam o julgamento de recursos sobre as decisões de deferimento, perfazendo 39,3% dos candidatos analisados. Na sequência estão os candidatos que renunciaram a candidatura em razão das impugnações, somando 26,5% de candidatos. Por fim, ainda com dados significativos, estão os candidatos indeferidos (19,7%) e os indeferidos com recurso (13,6).

²⁰Os candidatos cadastrados pelo TSE como Falecidos registraram a candidatura e sofreram impugnações, todavia faleceram antes do dia do pleito eleitoral.

Tabela 6 - Situação do Registro de Candidatura

Situação do Registro	Frequência	Percentual
Deferido com Recurso	368	39,3%
Renunciou	248	26,5%
Indeferido	184	19,7%
Indeferido com Recurso	127	13,6%
Cassado com Recurso	6	6%
Faleceu	2	2%
Cassado	1	1%
Total	936	100

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Da tabela anterior, os números que indicam o número de candidatos impugnados que renunciaram as candidaturas é um dado relevante. Isto porque, ao todo 26,5 % dos supostos ficha suja abdicaram de suas candidaturas, muito provavelmente em razão de terem sido impugnados e de estarem com as candidaturas em risco. É evidente, portanto, a influência da aplicação da lei no sentido de impor aos candidatos impugnados um risco de continuar na disputa, acarretando em um considerável número de candidatos que desistem de levar adiante o projeto político eleitoral.

Na sequência, analisando os motivos que geraram as impugnações, fica evidente a tendência de que as impugnações estão relacionadas às contas públicas julgadas irregulares por órgãos do controle externo, como Tribunal de Contas dos Estados e Tribunal de Contas da União, chegando a 66% do total esta espécie de impugnações. Na sequência, em números mais significativos estão as impugnações motivadas por condenações da justiça eleitoral (12%), aquelas relacionadas às condenações da justiça em ações de improbidade administrativa (10%) e, por fim, as condenações criminais (7%).

Tabela 7 - Fundamento das Impugnações

Fundamento das Impugnações	Frequência	Percentual
Contas rejeitadas por irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa	675	66,05%
Condenação da justiça eleitoral	126	12,33%
Condenação por improbidade administrativa	106	10,37%
Condenação criminal	80	7,83%
Perda de mandato eletivo por infringência a constituição estadual, lei orgânica do distrito federal ou municipal	12	1,17%
Demissão de cargo público	11	1,08%
Renúncia a mandato eletivo desde o oferecimento de representação capaz de gerar a perda do mandato	6	0,59%
Condenação por simulação de desfazimento de união estável ou vínculo conjugal	4	0,39%
Exerceu nos 6 meses antes do pleito função em empresa com contrato com o poder público	1	0,1%
Sócio administrador de empresa em processo de falência	1	0,1%
Total	1022	100

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Cumpramos destacar que as 1.022 impugnações analisadas decorrem do fato de que alguns candidatos foram impugnados por mais de um motivo, ampliando o número de fundamentos em comparação ao número de candidatos impugnados, sendo cerca de 80 candidatos que foram impugnados por dois ou mais motivos diferentes.

A informação contida na tabela acima, de que 66% dos candidatos foram impugnados por razões ligadas a rejeição de contas públicas é capaz de comprovar a hipótese levantada nesta dissertação. O número elevado de candidatos impugnados por relações conflituosas com os tribunais de contas indica que a grande maioria dos candidatos ficha suja já tiveram passagem pelo aparato estatal e possuem prévia experiência na vida pública.

No mesmo sentido, a tabela seguinte apresenta os dados que apontam quais foram os crimes que geraram condenações criminais dos candidatos que foram impugnados por este motivo, o que pode corroborar a hipótese de pesquisa levantada ao início desta dissertação.

Tabela 8 - Crimes que acarretaram em impugnações com fundamento em Condenação Criminal

Crime	Frequência	Percentual
Crimes contra a administração pública	19	24%
Crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores	17	21%
Crimes contra o patrimônio	10	13%
Crimes Eleitorais	9	11%
Outros	8	10%
Crimes contra a vida	7	9%
Crimes contra a ordem tributária, econômica ou relações de consumo	5	6%
Crimes ambientais	5	6%
Total	80	100%

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

É bastante elevado o percentual daqueles candidatos impugnados por condenações criminais que foram impugnados por crimes cometidos contra a administração pública (24%) e daqueles condenados por crimes de responsabilidade de autoria exclusiva de Prefeitos e Vereadores (21%). Somados estas duas espécies de crime respondem a 45% do total de condenações criminais que fundamentaram impugnações, informação que se coaduna com a impressão inicial que embasou a hipótese levantada, ou seja, que grande parcela dos impugnados possuem histórico de relação com a administração pública.

A pesquisa também permitiu extrair dados relacionados às alterações promovidas pela lei da ficha limpa. A tabela 9 reúne informações sobre a precariedade das condenações criminais que fundamentaram as impugnações discutidas anteriormente. As condenações que geraram as impugnações foram divididas em três categorias: as que já tinham transitado em julgado, ou seja, que não eram passíveis de recurso; as que tinham sido proferidas por órgão colegiado e ainda podiam ser alvo de recursos judiciais; e aquelas que tinham sido proferidas em primeira instância judicial.

Tabela 9 - Reversibilidade das Condenações Criminais que fundamentaram impugnações

Reversibilidade da Condenação Criminal	Frequência	Percentual
Decisão proferida por órgão colegiado (Recorrível)	35	44%
Decisão transitada em julgado (Irrecorrível)	44	55%
Sentença (Recorrível)	1	1%
Total	80	100%

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Vê-se que dos impugnados por motivos de condenação criminal 35 (44%) deles tinham sido condenados apenas por órgãos colegiados, sem que a condenação tivesse transitado em julgado. Tratando-se esta de uma das alterações consubstanciais da lei da ficha limpa, o dado indica que a possibilidade de barrar candidatos condenados ainda não definitivamente ampliou o horizonte de efetividade da norma de maneira vultosa. Isto porque, antes da lei da ficha limpa cerca de metade destes impugnados poderiam disputar normalmente o pleito, pois suas condenações não são definitivas.

Outro achado da pesquisa aponta para a comprovação da hipótese de que os candidatos ficha suja já tiveram prévia experiência na vida pública e tem o perfil de político profissional. O dado extraído indica que cerca de 641 candidatos do total de impugnados, ou seja, quase 68% dos candidatos ficha suja, tinham sido candidatos em algum dos pleitos eleitorais que ocorreram em 2006, 2008 ou 2010.

Ainda que a maioria dos candidatos não tenham declarado na ocupação alguma função política que ocuparam ou ocupam (Tabela 7), a vasta experiência eleitoral destes impugnados, e o elevado número de candidatos com passagem pelos órgãos públicos sujeito a controle externo exercido pelos tribunais de contas é suficiente para atestar a hipótese levantada.

Em outra seara, as dados relacionados ao resultado eleitoral dos candidatos impugnados também são significativos. Na tabela abaixo se vê que cerca de 60% dos candidatos impugnados não disputaram o pleito eleitoral ou não tiveram seus votos computados, seja por que renunciaram às candidaturas ou por que seus registros foram cassados antes da realização das eleições, bem como por que disputaram as eleições sub judice e seus processos não foram resolvidos até a data das eleições.

Tabela 10 - Resultado Eleitoral

Resultado Eleitoral	Frequência	Percentual
Disputou normalmente o pleito	368	39,3
Não disputou o pleito	330	35,3
Não teve seus votos computados	238	25,4
Total	936	100

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Por outro lado, os dados também revelam uma estratégia dos candidatos impugnados nas Eleições de 2012, muitos deles optaram por participar de todo o período eleitoral como candidatos, mas foram substituídos em data próxima a do pleito.

Esta tática, não mais permitida pela legislação vigente, possibilitava que candidatos ficha suja fossem substituídos na véspera do pleito, mantendo seus nomes e suas fotos na urna, mas o voto acabava direcionado ao seu substituto. Na tabela abaixo, verifica-se que nas eleições de 2012 um total de 32% dos candidatos impugnados com fundamento na lei da ficha limpa foram substituídos por outros candidatos.

Tabela 11 - Foi substituído antes do pleito?

Substituído?	Frequência	Percentual
Não	634	67,7
Sim	302	32,3
Total	936	100,0

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Outra estratégia relacionada à substituição de ficha suja na véspera do dia da votação foi indicar parentes próximos para assumir a candidatura diante da impugnação e da possibilidade de indeferimento do registro. Os dados coletados, conforme a tabela abaixo, demonstram que dos 302 candidatos que foram substituídos 148 (49%) deles optaram por indicar um parente próximo para assumir a candidatura.

Tabela 12 - O substituto possui relação de parentesco com o candidato?

Parente?	Frequência	Percentual
Não	154	50,9
Sim	148	49,1
Total	302	100,0

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

O elevado índice de substituição de candidatos impugnados com base na lei da ficha limpa por parentes próximos indica a estratégia utilizada pelos candidatos até o pleito eleitoral de 2012. Muitos dos impugnados optavam por permanecer na disputa até os últimos dias antes da eleição possibilitando uma identificação da população com a candidatura, angariando votação no candidato impugnado, mesmo que posteriormente o voto fosse redirecionado ao seu parente substituto. A validade desta estratégia pode ser verificada no desempenho eleitoral dos candidatos impugnados e de seus substitutos, que se apresenta na sequência.

Por sua vez, a tabela colacionada abaixo apresenta os dados sobre o desempenho eleitoral dos candidatos impugnados e de seus substitutos que disputaram normalmente as eleições. Destes um total de 46% foi vitorioso no pleito.

Tabela 13 - Desempenho Eleitoral

Desempenho	Frequência	Percentual
Derrotado	354	53,3
Vencedor	311	46,7
Total	665	100,0

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Estes dados, apesar de indicarem um número considerável de candidatos impugnados ou de seus substitutos que se saíram vitoriosos no pleito não conduzem a qualquer conclusão ou achado significativo na pesquisa, posto que os percentuais de vitoriosos e derrotados estão divididos de certa forma aleatoriamente e equalizados, impedindo qualquer consideração sobre o sucesso ou fracasso de tais candidatos ficha suja.

Por fim, também foram relacionadas e associadas as variáveis Fundamento da Impugnação com outras variáveis, como “Resultado Eleitoral”, “Grau de Instrução” e “Tamanho do Município”, com a finalidade de verificar a correlação entre certo fundamento jurídico que embasou a impugnação e determinadas variáveis.

Nas tabelas seguintes constam também índices que indicam o resíduo padronizado²¹, o valor do teste chi-quadrado²² e o índice de Cramér's V²³ que colaboram na análise e na percepção sobre as frequências ocorridas e esperadas na relação entre as variáveis e a força associativa das variáveis estudadas.

Para a análise desenvolvida considera-se o resíduo padronizado significativo aquele residual que for acima de 2, caso este número acima de 2 seja negativo entende-se que a frequência ocorrida na correlação das variáveis é menor do que esperada, enquanto que se o número acima de 2 for positivo entende-se que a frequência é maior do que a projetada. Ou seja, havendo resíduos padronizados acima de +2 ou de -2 há um achado significativo da presente pesquisa.

Por outro lado, o índice Cramér's V é utilizado para descrever a intensidade da associação das variáveis relacionadas na amostra. Assim, para a presente análise se o índice de Cramér's V for maior que 0,1 estamos diante de uma alta intensidade de

²¹ Índices que se verificados em valores acima do limite de significância, que é superior a + 2 ou abaixo de -2, apontam a ocorrência de variação entre duas categorias é maior ou menor do que o esperado, ou seja, a ocorrência de resíduos padronizados nesta faixa de valores indicam as variáveis não variam de forma independente.

²² Teste com a finalidade de comparar proporções, isto é, as possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para um certo evento. Verificar se a frequência com que um determinado acontecimento observado em uma amostra se desvia significativamente ou não da frequência com que ele é esperado. O índice mede se as variações de duas variáveis são independentes ou não

²³ O teste Cramér's V descreve a intensidade da associação das variáveis na amostra.

associação entre as variáveis, significando que as variáveis utilizadas na tabela interferem uma nas outras a ponto de criar certo grau de dependência.

Posto isto, a Tabela 12 apresenta abaixo a relação entre a variável “Fundamento da Impugnação” e “Resultado Eleitoral” dos impugnados. Diferentemente das tabelas anteriores, a variável Fundamento da Impugnação e suas categorias agregadas aqui foram utilizadas de forma a facilitar a análise, excluindo-se da contagem as categorias agregadas Civil/Simulação/Parentesco e Empresarial, tendo em vista o baixo número de impugnações (6) fundadas nestes motivos legais. Assim, restaram tão somente os fundamentos Criminais, Eleitorais e Políticos/Administrativos. Estes fundamentos foram correlacionados com as categorias extraídas da variável “Resultado Eleitoral” dos impugnados, quais sejam: Disputou o Pleito; Não Disputou o Pleito; Votos não Computados.

Tabela 14 - Relação entre o fundamento da impugnação e o resultado eleitoral dos impugnados

Fundamento da Impugnação	Disputou o Pleito	Não Disputou o Pleito	Votos Não Computados	Total
Criminal	13	30	30	73
%	17,80%	41,10%	41,10%	
<i>Residual</i>	-2,9	0,8	2,6	
Eleitoral	39	51	27	117
%	33,30%	43,60%	23,10%	
<i>Residual</i>	-1	1,5	-0,5	
Político/Administrativo	312	249	180	741
%	42,10%	33,60%	24,30%	
<i>Residual</i>	1,3	-0,8	-0,6	
Total	364	330	237	931
	39,10%	35,40%	25,50%	100%

* χ^2 : 22,397^a / * Cramer's V: 0,110

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Notam-se consideráveis valores de resíduos padronizados em duas correlações de variáveis. A primeira entre aqueles impugnados por razões criminais que disputaram o pleito normalmente. Nesta correlação o residual padronizado foi de -2,9 indicando que o número de candidatos impugnados por fundamento criminal que disputou as eleições é menor do que o esperado. Em outras palavras, o referido residual padronizado indica que o fundamento criminal da impugnação conseguiu afastar mais candidatos da disputa

do que os outros fundamentos, uma vez que o índice indica que o número de candidatos impugnados por este motivo que disputaram as eleições é menor do que o modelo projeta. Por outro lado, a segunda correlação considerável é verificável entre o fundamento criminal da impugnação e a não computação dos votos de tais candidatos. Neste caso o resíduo padronizado foi de 2,6, apontando que o número de candidatos impugnados por motivo criminal que não tiveram os votos computados é maior do que o esperado pelo modelo.

Tais dados sustentam a noção de que as impugnações fundadas em condenações criminais são em tese mais eficazes do que as outras em retirar candidatos impugnados da disputa, seja não disputando ou não tendo os votos computados.

Com a mesma intenção, foram correlacionadas as variáveis “Fundamento da Impugnação” e o “Grau de Instrução” dos candidatos impugnados na tabela sequencial. Entretanto, os testes χ^2 , Cramer's V e os valores de resíduos padronizados não apontaram significância considerável nos cruzamentos realizados, conforme se vê na próxima página.

Tabela 15 - Relação entre o fundamento da impugnação e o grau de instrução

Grau de Instrução	Impugnação Criminal	Impugnação Eleitoral	Impugnação Político/Administrativo	Total
Lê e Escreve	2	0	19	21
%	2,70%	0,00%	2,60%	2,30%
<i>Residual</i>	0,3	-1,6	0,6	
Fundamental Incompleto	9	8	56	73
%	12,30%	6,80%	7,60%	7,80%
<i>Residual</i>	1,4	-0,4	-0,3	
Fundamental Completo	9	7	54	70
%	12,30%	6,00%	7,30%	7,50%
<i>Residual</i>	1,5	-0,6	-0,2	
Médio Incompleto	1	1	16	18
%	1,40%	0,90%	2,20%	1,90%
<i>Residual</i>	-0,3	-0,8	0,4	
Médio Completo	22	31	204	257
%	30,10%	26,50%	27,50%	27,60%
<i>Residual</i>	0,4	-0,2	0	
Superior Incompleto	3	6	40	49
%	4,10%	5,10%	5,40%	5,30%
<i>Residual</i>	-0,4	-0,1	0,2	
Superior Completo	27	64	352	443
%	37,00%	54,70%	47,50%	47,60%
<i>Residual</i>	-1,3	1,1	0	
Total	73	117	741	931
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

*x²: 12,221a / * Cramer's V: ,081

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

Assim, não há qualquer relação atestável entre os níveis de escolaridade com o tipo do fundamento que levou a impugnação, afastando qualquer possível associação entre níveis baixos de escolaridade e determinado tipo de impugnação, como, por exemplo, questões políticas e administrativas.

Por outro lado, a verificação sobre a relação entre o fundamento da impugnação e o tamanho do município em relação ao número de eleitores²⁴ gerou informação considerável de acordo com o teste χ^2 e variáveis com forte dependência associativa com base no índice de Cramer's V. O valor de resíduo padronizado mais importante da tabela abaixo é aquele da relação entre o fundamento da impugnação criminal e os municípios com número de eleitores de 50 mil a 200 mil.

Tabela 16 - Relação entre o fundamento da impugnação e o tamanho do município

Número de Eleitores	Criminal	Eleitoral	Político/Administrativo	Total
até 5 mil	20	15	142	177
%	27,40%	12,80%	19,20%	19,00%
<i>Residual</i>	1,6	-1,5	0,1	
de 5 a 10 mil	22	31	170	223
%	30,10%	26,50%	22,90%	24,00%
<i>Residual</i>	1,1	0,6	-0,6	
de 10 a 50 mil	30	53	364	447
%	41,10%	45,30%	49,10%	48,00%
<i>Residual</i>	-0,9	-0,4	0,4	
de 50 a 200 mil	1	18	56	75
%	1,40%	15,40%	7,60%	8,10%
<i>Residual</i>	-2	2,8	-0,5	
acima de 200 mil	0	0	9	9
%	0,00%	0,00%	1,20%	1,00%
<i>Residual</i>	-0,8	-1,1	0,7	
Total	73	117	741	931
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

* χ^2 : 22,350a / * Cramer's V: ,110

Fonte: Autor a partir de Tribunal Superior Eleitoral

O resíduo padronizado de -2 na relação entre o fundamento criminal da impugnação e municípios entre 50 mil e 200 mil eleitores indica que há menos candidatos impugnados por esta razão nos municípios com este tamanho do que o modelo projetava como o esperado. Apesar de ser um dado importante, não há muita

²⁴ A Tabela 14 utilizou a variável número de eleitores agrupada em 5 categorias: até 5 mil, de 5 a 10 mil, de 10 a 50 mil, de 50 a 200 mil e acima de 200mil.

conexão com o que se esperava verificar pela correlação destas variáveis, uma vez que se pretendia verificar a incidência dos motivos políticos e administrativos em municípios menores, para testar a noção geral de que os municípios menores tendem a apresentar candidatos com maiores problemas jurídicos na área política e administrativa, especialmente relacionada a questões de improbidade e rejeição de contas públicas. Todavia, os índices não são suficientes para responder de forma suficiente a questão.

Condensando os achados da pesquisa relacionados a aplicação da lei em si e seus fundamentos, aponta-se as seguintes conclusões: a) a ocorrência das impugnação por motivo da ficha limpa acarreta em um elevado número de candidatos (26%) que simplesmente abdicam da candidatura, diante da possibilidade de não poderem disputar a eleição ou terem seus votos computados; b) as condenações oriundas dos tribunais de conta do país, sejam estaduais ou da união, são a grande causa das impugnações da lei da ficha limpa, totalizando 66% do total das razões que motivaram impugnações, o que, em conjunto com a informação de que 68% dos impugnados disputaram os últimos pleitos eleitorais comprova a hipótese levantada no início da pesquisa; c) dos condenados criminalmente 44% foram impugnados sem que suas condenações tivessem transitado em julgado; d) percentual elevado dos crimes que acarretaram em impugnações tem relação com a administração pública ou funções políticas previamente exercidas, sendo 21% oriundos de Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e 24% de Crimes contra a Administração Pública; e) 60% dos candidatos impugnados ou não tiveram seus votos computados nas eleições de 2012 ou não disputaram a eleição, demonstrando um índice significativo de afastamento de tais candidatos da disputa eleitoral; f) a estratégia dos impugnados de utilizar a substituição antes do dia da eleição para obter sucesso eleitoral foi escolhida por 32% dos candidatos, sendo que destes quase 50% era parente próximo do candidato ficha suja; g) de todos os impugnados e seus substitutos que disputaram a eleição cerca de 46% deles foram vitoriosos; h) e as impugnações ligadas a condenações criminais dos candidatos foram as mais efetivas em afastar candidatos ficha suja da disputa eleitoral; e, por fim, i) não há qualquer relação atestável considerável entre os motivos que fundamentam a impugnação com o grau de escolaridade dos candidatos.

5 CONCLUSÕES

A introdução da lei da ficha limpa em nosso ordenamento jurídico ainda em 2010, quando aprovada pelo Congresso Nacional, chamou a atenção da opinião pública e de estudiosos do tema para o assunto. O fato de tornar mais rigorosa a lei que previa os requisitos para as candidaturas, com o intuito de afastar das disputas políticas aqueles agentes políticos com uma vida pregressa que revelasse condutas inadequadas, ilegais ou antiéticas, foi suficiente para amedrontar a classe política e cair nas graças de organizações sociais e da população em geral que há tempos clamavam pela moralização da política.

A polêmica em torno da lei acarretou em inúmeras disputas legais e críticas acadêmicas. Criticavam-se inúmeros pontos da lei que teriam violado garantias fundamentais do cidadão previstas no texto constitucional. De outro lado, críticos apontavam pelo viés extremamente moralizador da vida pública, supostamente incompatível com o sistema jurídico nacional. O ápice das disputas e das discussões culminou com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade e legalidade da lei. O posicionamento da mais alta corte do país garantiu a validade da lei e, respeitando o princípio constitucional da anterioridade, fixou a sua aplicação inicial tão somente para as eleições municipais de 2012.

O pleito eleitoral de 2012 tornava-se então a primeira oportunidade na qual os defensores da lei da ficha limpa, que clamavam por moralização da vida pública e por regras rígidas para a obtenção de uma candidatura eleitoral, poderiam verificar na prática os candidatos ficha suja expurgados da disputa democrática, o que, como defendiam, colaboraria para uma qualificação no corpo de candidatos disponíveis aos eleitores, e, por conseguinte, em uma melhora nos gestores públicos.

Neste cenário, a presente pesquisa se apresentou com a finalidade de analisar empiricamente os dados disponíveis e coletáveis sobre os candidatos impugnados pela lei da ficha limpa na eleição que marcaria o *debut* das modificações efetuadas pela lei.

Para contextualizar a discussão que envolvia o tema, esta dissertação desenvolveu em seu início a questão da qualificação dos candidatos e dos governantes pelo viés da teoria democrática procedural. Da mesma forma, foi desenvolvida uma análise crítica sobre o tema das inelegibilidades e a restrição de direitos fundamentais e da cidadania. Abordou-se, também, a questão atinente a seleção de candidaturas e às barreiras existentes em tal processo. Para ilustrar melhor, anexou-se ao presente

trabalho um anexo com o desenvolvimento histórico das inelegibilidades no país, facilitando a compreensão periódica das disposições legais, de suas alterações e finalidades.

O percurso histórico das leis e projetos anteriores a ficha limpa que colaboraram para a formação da lei como vigora atualmente também fizeram parte do desenvolvimento da dissertação, que procurou também analisar os pontos polêmicos da lei e as críticas que a ela foram formuladas.

Para possibilitar a análise dos aspectos práticos da aplicação da norma era preciso fixar bem os pontos alterados pela legislação e as inovações trazidas pela lei da ficha limpa. Neste sentido, as eleições municipais de 2012 foram regidas por normas muito mais rígidas em comparação com as anteriores. A lei da ficha limpa alterou drasticamente o prazo das inelegibilidades vigentes, aumentando todas para o período de 8 (oito) anos, mesmo se o fato tivesse ocorrido antes da edição da lei. Da mesma forma, ampliou as hipóteses de inelegibilidades, incluindo inúmeros novos casos de impedimento de candidaturas. Outra alteração substancial foi acabar com a exigência de que as condenações transitassem em julgado para que surtisser efeitos no âmbito das inelegibilidades, a partir de então bastava a existência de uma condenação por um órgão colegiado que o candidato já seria considerado ficha suja e afastado da disputa.

Estas novidades bastante significativas no âmbito jurídico justificavam uma análise empírica sobre a primeira experiência da aplicação da lei, a fim de verificar o perfil dos candidatos impugnados, os efeitos das impugnações, as razões pelas quais os candidatos foram impugnados e as consequências eleitorais da vigência desta lei rigorosa.

O desenvolvimento da pesquisa empírica foi capaz de indicar o número de 936 candidatos a prefeito impugnados nas eleições municipais de 2012, pleito que teve mais de 17 mil candidatos a prefeito inscritos perante a Justiça Eleitoral.

A fim de verificar na prática aquilo que se pretendia extrair da aplicação da lei, foram coletados dados do registro dos candidatos impugnados. Estes dados e as variáveis utilizadas na pesquisa se diferenciavam, uns relacionados as características sócio políticas dos candidato, outros que faziam referência as questões intrínsecas ao registro de candidaturas e das impugnações. Com este modelo, a presente dissertação encontrou achados significativos nos dois âmbitos de dados coletados e variáveis utilizadas.

As características sócio-políticas dos candidatos impugnados por motivo da ficha limpa importam em considerações sobre os partidos, tamanho do município, sexo, nível de escolaridade e ocupação dos candidatos.

Em relação aos partidos foi possível perceber a existência de percentuais comparativos positivos e negativos de incidência da ficha limpa tanto em partidos de direita quanto de esquerda, espalhando-se de aleatoriamente entre os partidos de diferentes posições ideológicas. Contudo, o PT (+7) e o PSOL (+2,1), de centro-esquerda e de esquerda, ostentaram números positivos, com baixa incidência de impugnações em seus quadros de candidatos. Já o PMDB (-3,4) e o PSDB (-3,4) são os partidos que possuem maior participação percentual entre os ficha suja do que entre o total de candidatos. Informação interessante decorre da comparação entre o PT (+7) e o PSDB (-3,4), partidos com características quantitativas similares, mas que ostentam índices manifestamente diversos, nos dois opostos da tabela referente a participação de partidos sobre o total de candidatos e sobre o número de ficha suja, indicando que o PT possui maior participação percentual entre os candidatos ficha limpa do que entre os ficha suja, enquanto que o PSDB, ao contrário, tem mais participação no quadro de candidatos ficha suja do que no âmbito total de candidaturas.

A variável sobre o tamanho dos municípios demonstra que há menos impugnações em diferença percentual (+8,34) nos menores municípios do país (até 10 mil habitantes) e maior incidência de impugnações (-9,32) em municípios médios (10 mil a 50 mil habitantes), contrariando o senso comum que imputa aos gestores dos municípios menores certo despreparo técnico que acarretaria em hipóteses de inelegibilidade.

A diferença entre os sexos dos candidatos também se tornou visível após a pesquisa, que apontou para a existência de maior participação de homens candidatos entre os ficha suja do que entre os ficha limpa (-4,8), em proporção sobre o total. Este dado pode ser uma consequência das posições mais visíveis ocupadas pelos homens na política, meio ainda com significativa desigualdade de gênero.

Os níveis de escolaridade dos candidatos impugnados são de profunda significância para a análise. Existem mais ficha suja nos graus mais baixos de formação educacional²⁵, sugerindo que as hipóteses de inelegibilidade tendem a incidir com mais frequência conforme descreve o nível de escolaridade do candidato, apontando para

²⁵ Lê e Escreve (-1,2); Médio Completo (-1,1); Fundamental Completo (-0,9); Fundamental Incompleto (-0,7).

uma eventual vulnerabilidade dos candidatos sem qualificação educacional que estão mais sujeitos a tais complicações, exceto os de nível médio que fogem a regra encontrada.

Outro achado importante, que possui relação com a hipótese levantada inicialmente, é a ocupação dos candidatos impugnados. Apesar de esperado o contrário, os políticos profissionais possuem participação maior entre candidatos ficha limpa do que entre os ficha suja, contrariando a noção geral de que este perfil de candidato seria o perfil de candidato mais atingido. A hipótese inicial era de que o perfil do candidato ficha suja é o daquele com ampla e prévia participação da vida pública, ocupando cargos públicos, eletivos e participando de pleitos eleitorais. Não obstante o índice baixo de políticos profissionais (+1,1) contrariar, *a priori*, a hipótese levantada, outros dados, obtidos pela pesquisa e analisados posteriormente em conjunto, alteram esta percepção. Isto porque, a ocupação em si sofre limitações relacionadas a auto declaração dos candidatos informada a justiça eleitoral, o que pode mascarar o real número de candidatos com histórico na vida pública.

Por sua vez, a análise das características intrínsecas aos registros de candidatura dos candidatos contribuiu com significativos avanços e informações relativas a aplicação da ficha limpa em 2012, inclusive auxiliando na demonstração da hipótese levantada.

Verificou-se, por exemplo, um elevado número de candidatos impugnados (26%) que renunciaram a candidatura, diante do risco inerente a suas candidaturas. Revelando-se um dado sobre um dos efeitos práticos esperados da lei, afastar candidaturas indesejadas. Daqueles que arriscaram e continuaram na disputa, 60% não teve seus votos computados ou não chegou a disputar o pleito.

Foi possível verificar também uma estratégia comumente utilizada por candidatos impugnados nas eleições de 2012, a substituição por outros candidatos. Dentre todos os impugnados, 32% foi substituído antes do dia da eleição, sendo que destes quase 50% era parente próximo do candidato ficha suja.

De todos os candidatos impugnados e seus substitutos que disputaram a eleição 46% deles foram vitoriosos do pleito eleitoral de 2012, indicando pouca correlação entre o fato de o candidato ser impugnado por motivos relacionados a lei da ficha limpa e sua taxa de sucesso eleitoral.

Por fim, os motivos das impugnações dizem muito sobre a aplicação da lei. O fundamento criminal contido na lei foi o mais efetivo em afastar os candidatos ficha

suja da disputa eleitoral. Além disto, verificou-se que a desnecessidade de aguardar o trânsito em julgado de condenações, inserida pela ficha limpa, foi capaz de gerar a impugnação de 44% dos candidatos impugnados por razões criminais, uma vez que este percentual de candidatos ainda não tinham condenações definitivas, demonstrando um dos efeitos práticos da introdução da lei da ficha limpa no ordenamento jurídico nacional.

De todas as condenações criminais que fundamentaram impugnações, 44% delas estavam relacionadas a crimes contra a administração pública ou de responsabilidade cometidos por Prefeitos e Vereadores, dado que, somado ao considerável número de candidatos impugnados por razões relacionadas a condenações oriundas dos tribunais de contas (66%) e o elevado número de candidatos impugnados com prévia participação em eleições (68%), comprovam a tendência dos candidatos ficha suja de possuírem um perfil que se coaduna com o da hipótese levantada inicialmente, ou seja, são candidatos com prévias passagens por órgãos estatais e com ampla experiência eleitoral, pessoas públicas e acostumadas as peculiaridades da disputa política e das funções administrativas.

Conclui-se, contudo, que, a despeito das críticas que recaem sobre a lei, as alterações promovidas podem ter contribuído para a célere incidência de hipóteses de inelegibilidade que antes não eram aplicadas, como no caso de condenações que ainda não transitaram em julgado. Ao final, a hipótese de pesquisa restou comprovada por meio de vários dados coletados que foram capazes de demonstrar efetivamente que o maior percentual de candidatos impugnados tinham ou tiveram passagens pela administração pública e são figuras recorrentes em disputas eleitorais.

Não se pode olvidar que a lei da ficha limpa criou um novo cenário em relação às candidaturas e aos rigorosos requisitos necessários a sua aprovação. Assim, a pesquisa intentou colaborar para a elucidação acerca do perfil do candidato impugnado e dos motivos por trás da incidência da lei, possibilitando, inclusive, a percepção de que alterações promovidas pela lei tiveram impacto relevante no sistema de registros de candidaturas e impugnações nas eleições municipais de 2012.

Os dados levantados pela pesquisa, que teve como objetivo descrever o perfil dos candidatos fichas sujas, apenas constroem o início de uma investigação mais profunda sobre a aplicação da lei da ficha limpa em um dos vieses possíveis de análise. Os dados coletados e aglutinados na presente dissertação possibilitam, assim, que estudos sequenciais sejam desenvolvidos com base inicial em informações e achados

desta pesquisa para aprofundar a análise e ampliar o escopo da pesquisa, colaborando com uma melhor compreensão das circunstâncias e efeitos decorrentes de alterações legislativas com finalidades diversas e apoiadas em premissas abstratas e subjetivas.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. A Taxionomia das Inelegibilidades. **Estudos eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, v. 6, n. 2, p. 29-52, 2011.
- ANDRADE, Josevando Souza. Lei da ficha limpa: Análise de sua eficácia à luz dos princípios constitucionais. **Estudos eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, v. 6, n. 2, p. 53-72, 2011.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. **Opinião Publica**. Campinas, v. 14, n. 2, nov. 2008.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.
- _____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.
- _____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.
- _____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.
- _____. Constituição (1946). **Emenda Constitucional n.º 14, de 3 de jun. de 1965**. Brasília, 1965. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-14-3-junho-1965-364975-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 23 abr. 2014.
- _____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional de Revisão n.º 4, de 07 de jun. de 1994**. Brasília, 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr4.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 16, de 4 de jun. de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 5, de 7 de jun. de 1994**. Brasília, 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr5.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Decreto n.º 2.419** de 11 de jul. de 1911. Prescreve os casos de inelegibilidade para o Congresso Nacional e para a Vice-Presidência da República e altera algumas das disposições da lei eleitoral vigente. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2419-11-julho-1911-579265-publicacaooriginal-102176-pl.html>>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Decreto n.º 22.364** de 17 de jan. de 1933. Determina os casos de inexigibilidade para a Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22364-17-janeiro-1933-505458-republicacao-79418-pe.html>>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Lei complementar n.º 5**, de 5 de abr. de 1970. Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp05.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Lei complementar n.º 64** de 18 de mai. 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 1.269** de 15 de nov. de 1904. Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providências. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html>>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 35** de 26 de jan. de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-35-26-janeiro-1892-541218-publicacaooriginal-44167-pl.html>>. Acesso em 23 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 4.738** de 15 de jul. de 1965. Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2º da Emenda Constitucional número 14. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4738-15-julho-1965-368285-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 23 abr. 2014.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O controle jurisdicional do processo político no Brasil. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 1 n. 2 p. 183-193, 2012.

CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e Partidos Políticos: um Estudo sobre Coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr/mai. 2006.

CNBB, “A aprovação do ficha limpa é questão de dignidade para o Legislativo”, afirma dom Angélico Sândalo, 48ª Assembleia Geral da CNBB. 2010. Disponível em: <<http://www.revistamissoes.org.br/noticias/ler/id/1802>>. Acesso em: 13 out. 2014.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2012.

GUERZONI FILHO, Gilberto. A Justiça Eleitoral no Brasil: A desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 39-45, jan. 2004.

MARCHETTI, V e CORTEZ, R. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, vol. 15, n.º 2, p. 422-450, 2009.

MARCHETTI, Vitor. A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira. **Interesse Nacional**, n.º 12, p. 33-42, 2011.

_____. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES, Iva; MARQUES, Goreti; SANTOS, Gilmar do Monte; LURDES, Maria. **Campanha ficha limpa contra a candidatura de políticos em débito com a Justiça**. 2010. Disponível em: <<http://www.revistamissoes.org.br/noticias/ler/id/1196>>. Acesso em: 13 out. 2014.

MEZZARROBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos Luiz. Moralismo Político e Restrições a Direitos Fundamentais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, nº 14, p. 216-246, jan./mar. 2011.

MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais. **Dados**, v. 50, n. 4, p. 757-793, 2007.

MIRANDA, Jorge. **Escritos vários sobre direitos fundamentais**. 1. ed. São João do Estoril: 2006.

MOREIRA, Francisco José. **O controle dos poderes executivo e legislativo pelo Ministério público paranaense via ação civil pública por improbidade administrativa**. 2011. 111 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa da Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2011.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos, condições de elegibilidade e inelegibilidade**. São Paulo: Saraiva, 1994.

OAB. **Ophir defende no Congresso rapidez máxima na aprovação do ficha limpa**. 2010, Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19300/ophir-defende-no-congresso-rapidez-maxima-na-aprovacao-do-ficha-limpa>>. Acesso em: 13 out. 2014.

OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral: perspectiva histórica e desafios democráticos futuros. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 11-23, 2012.

PPS. **Resolução 001/2012 do Diretório Nacional do Partido Popular Socialista**. 2012. Disponível em:

<http://www2.pps.org.br/2005/sistema/central/documentos/arquivo/628_res_001_2012.PDF>. Acesso em: 12 de jan. de 2015.

PV. **Estatuto do Partido Verde**. 2011. Disponível em: <http://pv.org.br/wp-content/uploads/estatuto_pv.pdf>. Acesso em: 12 de jan. de 2015.

REDE. **Estatuto da Rede Sustentabilidade**. 2013. Disponível em: <http://redesustentabilidade.org.br/app/uploads/2013/arquivos/estatuto_final.pdf>.

Acesso em: 12 de jan. de 2015.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n.º 33, p. 6, 1997.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, Nov. 2009.

SALGADO, Eneida Desiree. A elegibilidade como direito político fundamental, as inelegibilidades retroativas da lei complementar 135/10 e a (in)decisão do Supremo Tribunal Federal. In: MONTEIRO, Roberto Corrêa de Araújo; ROSA, André Vicente Pires (coords.). **Direito Constitucional - Os Desafios Contemporâneos - Uma Homenagem ao Professor Ivo Dantas**. Curitiba, Juruá, p. 193-218, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da ficha limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Belo Horizonte, ano 13, n.54, out/dez. 2013.

ZILIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

ANEXOS

ANEXO 1. HISTÓRICO DAS INELEGIBILIDADES NO BRASIL

Histórico das Inelegibilidades no Brasil

Período	Legislação	Descrição
Colônia	Ordenações Filipinas de 1603	Não constava expressa disposição sobre inelegibilidade. No entanto, apenas os chamados homens bons (membros da elite da localidade) eram elegíveis para os cargos em disputa.
Império	Constituição do Império de 1824	Não apresentou de forma expressa norma a respeito das inelegibilidades. Todavia, o artigo 8º previa a suspensão dos direitos políticos em caso de incapacidade física ou moral e na hipótese de sentença condenatória ou de degredo, enquanto durassem seus efeitos. Podendo ser considerada, portanto, uma hipótese de inelegibilidade constitucional, uma vez que prevista no corpo do texto constitucional.
República Velha	Constituição da República de 1891	Ampliou o rol de inelegibilidade, criando a inelegibilidade daqueles que não fossem alistáveis para serem eleitores. Por não alistáveis, entende-se os mendigos, os analfabetos, as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior, os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual, e os menores de 21 anos. Ainda, manteve a previsão de inelegibilidade àqueles que estivessem com os direitos políticos suspensos em decorrência de condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos. Por outro lado, inovou ao prever a inelegibilidade para parentes consanguíneos e afins em primeiro e segundo grau do Presidente e Vice-Presidente que estivessem exercendo o mandato no período eleitoral ou tivessem deixado o cargo até seis meses antes do pleito. Hipótese de inelegibilidade que perdura até os dias atuais sofrendo inúmeras modificações e aperfeiçoamento. Por fim, a primeira constituição da república delegou ao Congresso Nacional a elaboração de lei especial que especificasse casos do que chamou de incompatibilidade eleitoral.
Lei n.º 35/1892		Regulou o artigo 24 da Constituição de 1891 que impedia os presidentes ou diretores de bancos, companhias ou empresas que gozassem de favores do governo federal de se candidatar a cargos eletivos do Congresso Nacional, indicando quais eram estes favores que impediam a candidatura de tais cidadãos, como, por exemplo, a isenção de taxas federais e o privilégio de zona de navegação, contrato de tarifas ou concessão de terras. Ainda impediu de serem candidatos para cargos eletivos do Congresso Nacional os ministros do Presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional, os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados, os ajudantes gerais do Exército e da Armada, os comandantes de distrito

militar no respectivo distrito, os funcionários militares investidos de comandos de forças de terra e mar, de polícia e milícia nos Estados em que os exerceram, as autoridades policiais e os oficiais dos corpos de polícia e de milícia, os membros do poder judiciário federal, os magistrados estaduais, os funcionários administrativos federais ou estaduais demissíveis nos respectivos Estados. Impediu, também, de serem candidatos à Presidente da República os parentes consanguíneos e afins nos 1º e 2º graus do presidente e vice-presidente em exercício no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes, os ministros de estado ou os que o tiverem sido, até seis meses antes da eleição, o vice-presidente que exercer a presidência no ultimo ano do período presidencial para o período seguinte e o que a estivesse exercendo por ocasião da eleição.

Era Vargas	Decreto n.º 22.364/1933	Dispôs sobre a inelegibilidade específica para a Assembleia Nacional Constituinte. Segundo este decreto não poderiam se candidatar no âmbito do governo federal o Chefe do Governo Provisório, os interventores federais e os ministros de Estado, os ministros do Supremo Tribunal Federal, os do Supremo Tribunal Militar, os do Tribunal de Contas e os membros do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, os chefes e subchefes dos Estados-Maiores do Exército e da Armada, os parentes consanguíneos do Chefe do Governo Provisório, em 1º e 2º graus, e os afins em 1º grau, além dos não alistáveis como eleitores. Já nos Estados e Territórios estavam impedidos os Secretários de Estado, os magistrados, os chefes de polícia, os comandantes das forças do Exército, da Marinha ou da Polícia. Por fim, nos municípios os Prefeitos estavam inelegíveis.
------------	----------------------------	---

Constituição de 1934	Inovou nas hipóteses de inelegibilidades constitucionais, aumentando o rol dos impedidos a se candidatar. Segundo o texto constitucional eram considerados inelegíveis em âmbito federal: a) o Presidente da República, os Governadores, os Interventores, o Prefeito do Distrito Federal, os Governadores dos Territórios e os Ministros de Estado, até um ano depois de cessadas as funções; b) os Chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os das Justiças Eleitoral e Militar, os Ministros do Tribunal de Contas, e os Chefes e Subchefes do Estado Maior do Exército e da Armada; c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, do Presidente da República, até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo, salvo, para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, se já tiverem exercido o mandato anteriormente ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente; d) os que não estiverem alistados eleitores; em âmbito estadual: a) os Secretários de Estado e os Chefes de Polícia, até um ano após a cessação definitiva das respectivas funções; b) os Comandantes de forças do Exército, da Armada ou das Polícias ali existentes; c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, dos Governadores e Interventores dos Estados, do Prefeito do Distrito Federal e dos Governadores dos Territórios até um ano após definitiva cessação das respectivas funções, salvo quanto à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Assembleias Legislativas; e em âmbito municipal: a) os Prefeitos; b) as autoridades policiais; c) os funcionários do fisco; d) os parentes, até terceiro grau, inclusive os afins, dos Prefeitos, até um ano após cessação funções, salvo relativamente às Câmaras Municipais, às Assembleias Legislativas e à Câmara Deputados e ao Senado Federal. O mesmo texto
----------------------	--

constitucional também declarou inelegíveis para o cargo de Presidente os parentes até 3º grau, inclusive os afins do Presidente em exercício até um ano antes da eleição, os substitutos eventuais do presidente que tenham ocupado o cargo dentro de seis meses imediatamente anteriores à eleição, além dos já elencados anteriormente.

Quarta República	Constituição de 1946	<p>Dispôs densamente sobre as inelegibilidades constitucionais, ampliando este rol. Considerou, por exemplo, todos aqueles que não podiam se alistar eleitores como inelegíveis, seguindo tradição normativa anterior, impedindo os analfabetos, os que não saibam exprimir-se na língua nacional e os que tivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Ampliou as inelegibilidades para o cargo de Presidente da República impedindo: o Presidente que exerceu o cargo no período imediatamente anterior, e bem assim o Vice-Presidente que lhe tenha sucedido ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído; os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, os Chefes de Estado-Maior, os Juízes, o Procurador-Geral e os Procuradores Regionais da Justiça Eleitoral, os Secretários de Estado e os Chefes de Polícia até três meses depois de findas as funções. Da mesma forma, tornou inelegível para o cargo de Governador: o Governador que exerceu o cargo no período imediatamente anterior ou quem lhe tenha sucedido, ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o tenha substituído; e o interventor federal; o Presidente, o Vice-Presidente da República e os substitutos que hajam assumido a Presidência até um ano depois de afastados das funções; os Secretários de Estado, os Comandantes das Regiões Militares, os Chefes e os Comandantes de Polícia, os Magistrados federais e estaduais e o Chefe do Ministério Público até três meses depois de findas as funções; além dos que forem inelegíveis para Presidente da República. Para prefeito, tornou inelegível aquele que tivesse exercido o cargo de prefeito por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o que lhe tenha sucedido, ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído; e, igualmente, pelo mesmo prazo, as autoridades policiais com jurisdição no Município. Para as Assembleias Estaduais, impediu os Governadores, Secretários de Estado e Chefes de Polícia, até dois meses depois de cessadas as funções. Sendo que para o Congresso Nacional eram válidas as mesmas inelegibilidades existentes para os cargos de Presidente e Governador.</p>
Ditadura Militar	Emenda Constitucional n.º 14	<p>Ampliou ainda mais as inelegibilidades constitucionais previstas na Constituição de 1946. Impôs a inelegibilidade durante até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, aos comandantes de região, zona aérea, distrito naval, guarnição militar e polícia militar, o vice-governador, os secretários de Estado, o chefe de polícia, os prefeitos municipais, magistrados federais e estaduais, o chefe do Ministério Público, os presidentes, superintendentes e diretores de bancos do Estado, sociedades de economia mista e autarquias estaduais, assim como os dirigentes de órgãos e serviços da União e do Estado, qualquer que fosse a natureza jurídica de sua organização, que executassem obras ou aplicassem recursos públicos. A mesma Emenda Constitucional previu a possibilidade de que uma lei especial poderia estabelecer novas inelegibilidades, possibilitando a criação de inelegibilidades infraconstitucionais desde que fundamentadas na preservação do</p>

regime democrático, da exação e probidade administrativas, da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Ditadura Militar	Lei n.º 4.738 de 1965	Introduziu as inelegibilidades infraconstitucionais do período. Por esta norma, editada na vigência da ditadura militar, eram inelegíveis, por exemplo: os que tivessem participado de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; os que fizessem parte, ou fossem adeptos de partido político cujo registro tenha sido cassado; os que integrassem partidos políticos vinculados, por subordinação, a partido ou governo estrangeiro; os que tivessem atentado, em detrimento do regime democrático, contra os direitos individuais, concernentes à vida, à liberdade e à propriedade; os que, por atos do Comando Supremo da Revolução, ou que perderam seus mandatos eletivos, ou foram impedidos de exercê-los; os membros do Poder Legislativo que tivessem perdido os mandatos, desde que o motivo que deu causa à punição os incompatibilizem para o exercício de mandato eletivo; os que, por ato de subversão ou de improbidade na administração pública ou privada, tenham sido condenados à destituição do cargo, função ou emprego, em virtude de sentença judiciária transitada em julgado, ou mediante inquérito; os que, nos casos previstos em lei, fossem declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis; os que fossem privados, por decisão judicial irrecorrível durante o processo eleitoral, do direito a elegibilidade, por haver atentado contra o regime democrático, a exação e a probidade administrativas ou a lisura e a normalidade das eleições; os que tenham comprometido, por si ou por outrem, a lisura e a normalidade de eleição, através de abuso do poder econômico, de ato de corrupção ou de influência no exercício de cargo ou função pública, ou venham a comprometê-las, pela prática dos mesmos abusos, atos ou influência.
Constituição de 1967		Previu poucos casos de inelegibilidades constitucionais, mantendo a tradição de hipóteses relacionadas a cargos ocupados. No entanto, a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 incorporou à Constituição de 1967 “a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato” como elemento a ser respeitado como fim a ser preservado pela legislação específica sobre inelegibilidades a ser editada na sequência. Conforme Marchetti afirma, “está na Constituição Federal de 1967 o primeiro registro legal de que uma vida pregressa incompatível com a moralidade do cargo público ensejaria a inelegibilidade do cidadão”. (MARCHETTI, 2011).
Lei Complementar n.º 5/1970		Manteve a orientação moralista determinada na Constituição e que relacionava as inelegibilidades àqueles que eram indesejáveis pelo regime ditatorial. Alguns exemplos podem demonstrar claramente às intenções das inelegibilidades e a amplitude daqueles que eram impedidos de participar do processo eleitoral. Exemplificam esta constatação o fato de serem inelegíveis aqueles que por ato de subversão ou de improbidade na administração pública, direta ou indireta, ou na particular, tenham sido condenados à destituição de cargo, função ou emprego, em virtude de sentença judicial

transitada em julgado ou mediante processo administrativo, bem como os que atentaram contra o regime democrático, a exação e a probidade administrativa e a lisura ou a normalidade de eleição, além daqueles que tenham tido seus bens confiscados por enriquecimento ilícito, e os que foram afastados ou destituídos de cargos ou funções de direção, administração ou representação de entidade sindical.

Nova República	Constituição de 1988	Aponta como inelegíveis os inalistáveis, os analfabetos, os chefes do poder executivo que já exerceram o cargo por dois mantos consecutivos, os cônjuges e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 14, §§ 4o, 6o e 7o). Portanto, após a Constituição de 1988 as causas de inelegibilidade constitucionais podem ser divididas em três: (a) dos inalistáveis e dos analfabetos; (b) de algumas autoridades para impedir um terceiro mandato sucessivo; e, por fim, (c) as inelegibilidades reflexas dos conjugues, companheiros e parentes.
Lei Complementar n.º 64/1990		Incluindo as alterações promovidas pela lei da ficha limpa, considera inelegíveis aqueles que: (a) perderem mandato legislativo; (b) perderem mandato executivo; (c) renunciarem a mandato eletivo; (d) forem condenados por decisão transitada em julgado ou por órgão colegiado da Justiça Eleitoral por abuso de poder econômico e político; (e) forem condenados por órgão judicial colegiado por abuso de poder econômico e político; (f) forem condenados por decisão transitada em julgado ou por órgão colegiado da Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gasto ilícito de recurso em campanha ou realizarem conduta vedada na legislação; (g) que tenham sido criminalmente condenados por decisão transitada em julgado ou por órgão judicial colegiado; (h) os declarados indignos do oficialato; (i) os que tiverem as contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa por decisão irrecorrível do órgão competente; (j) os que tivessem cargo ou função em instituição financeira liquidanda; (l) os condenados à suspensão dos direitos políticos em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito; (m) os excluídos da profissão por decisão do órgão profissional competente; (n) os que simularem desfazimento de vínculo conjugal; (o) os demitidos do serviço público; (p) os que realizarem doação eleitoral ilegal; e, por fim, (q) os magistrados e membros do Ministério Público que forem compulsoriamente aposentados ou percam os cargos. Além das chamadas inelegibilidades legais relativas que estão relacionadas a critérios funcionais e impõe o afastamento do postulante a fim de impossibilitar a incidência da hipótese de inelegibilidade, sendo que o prazo para a desincompatibilização varia de três a seis meses, dependendo da situação específica.

ANEXO 2. CRONOLOGIA DA CRIAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA

Cronologia da lei da ficha limpa

Período	Detalhes	Descrição
1988	Constituição de 1988	Inicialmente no artigo 14, § 9º, da Constituição constava a indicação de que a futura lei de inelegibilidade deveria ser orientada pela defesa da livre e igual competição política contra o abuso de poder econômico e político. Portanto, a Constituição de 1988, diferentemente da de 1967 liberalizava a competição política pelo critério da igualdade de condições.
1990	Lei Complementar n.º 64/1990	As inelegibilidades infraconstitucionais foram fixadas através da lei complementar n.º 64 de 1990, revogando a lei vigente desde o período da ditadura militar para este fim.
1993	Projeto de Lei Complementar 168/1993	O Poder Executivo apresentou projeto de lei complementar n.º 168/1993 que propunha a retirada da lei das inelegibilidades a exigência de trânsito em julgado das decisões condenatórias em representações por abuso de poder julgadas pela Justiça Eleitoral, das decisões condenatórias em âmbito criminal e das decisões por abuso de poder contra agentes públicos, demonstrando o movimento de restrição dos direitos políticos e de ampliação da rigorosidade da lei das inelegibilidades.
1994	Emenda Constitucional Revisão n.º 4	Com a Emenda Constitucional de Revisão n.º 4 “três expressões foram acrescentadas ao parágrafo constitucional que rege a inelegibilidade: ‘probidade administrativa’, ‘moralidade para o exercício do mandato’ e ‘vida pregressa do candidato’” (MARCHETTI, 2011). Desta forma, as inelegibilidades que fossem fixadas por lei específica passaram a ter como fundamento principiológico a proteção da probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a análise da vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública.
1996	Súmula 13 do TSE	Criou-se uma tese de que os novos princípios constitucionais detinham autoaplicabilidade, ou seja, não dependiam de lei específica para serem válidos no ordenamento jurídico brasileiro. Por este entendimento, a justiça poderia barrar candidatos que não possuísem um histórico de respeito ao novo regramento principiológico, quais sejam a moralidade, a probidade administrativa e a vida pregressa. (MARCHETTI, 2011). No entanto, em 1996 o Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula n.º 13 que afastava a auto aplicabilidade dos princípios incorporados à Constituição de 1988 através da Emenda Constitucional n.º 4. Para serem válidos e aplicáveis deveriam ser regulamentados. A súmula em certa medida pacificou o entendimento dos tribunais de todo o país consolidando o posicionamento no sentido de que o fundamento da moralidade medida pela vida pregressa dos candidatos não surtiria efeito e não poderia ser aplicado como hipótese de inelegibilidade enquanto não houvesse regulamentação por lei. (MARCHETTI, 2011).
1999	Projeto de Lei n.º	Proposição de projeto de lei no Congresso Nacional com conteúdo semelhante ao Projeto de Lei Complementar n.º

	22/1999	168/1993 apresentado pelo Poder Executivo.
2000	Retomada de tramitação do Projeto de Lei Complementar n.º 168/1993	O projeto de lei do Poder Executivo de 1993, que tratava de tornar mais rigorosas as inelegibilidades, chegou a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado em conjunto com outra proposição semelhante, o projeto de lei n.º 22/1999, oportunidade na qual foram apresentados emendas e substitutivos, um deles ampliando o período de vigência das inelegibilidades para 8 (oito) anos em todas as hipóteses.
2001	Tramitação do Projeto de Lei Complementar n.º 168/1993	Em 29 de agosto de 2001 a proposição foi reapresentada com as sugestões, sendo aprovado de forma unânime em novembro do mesmo ano, restando apenas votação na ordem do dia da Câmara dos Deputados. (SALGADO, 2013).
2006	Eleições de 2006	Nas eleições de 2006 a questão voltou a ser tema central dos debates jurídicos nos tribunais após o Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro ter proposto inúmeras demandas a fim de evitar que candidatos a deputado federal acusados de participação no esquema de corrupção conhecido como “máfia das ambulâncias” obtivessem o registro de candidatura, fundamentando as impugnações no princípio da moralidade pela vida pregressa. Não obstante a vigência da Súmula n.º 13 do Tribunal Superior Eleitoral e a inexistência de lei que regulamentasse o princípio da moralidade enquanto inelegibilidade, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro acolheu a argumentação do Ministério Público e indeferiu às candidaturas questionadas por tal fundamento, colaborando para a propagação de demandas semelhantes em outros estados e para que o tema retomasse a agenda da opinião pública. (MARCHETTI, 2011). Ainda que posteriormente o próprio Tribunal Superior Eleitoral tivesse reformado as decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, a divergência jurisprudencial e o clima de insatisfação pública com a manutenção das candidaturas de candidatos supostamente corruptos demonstrava que a tese da impossibilidade de auto aplicabilidade do princípio da moralidade “já não tinha força para orientar a questão e de que havia espaço para a tese da auto aplicação dos termos constitucionais”. (MARCHETTI, 2011). A partir de então, a defesa da ficha limpa para candidatos ganhou espaço e notoriedade pública, sendo apoiada por inúmeras associações civis organizadas, como a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), que formaram juntamente com outras associações da sociedade civil, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), posterior redator de uma das versões do projeto de lei que acabou se tornando a lei da ficha limpa. (MARCHETTI, 2011).
2008	Eleições de 2008	Nas eleições de 2008 a tese de auto aplicabilidade do princípio da moralidade pela vida pregressa como uma hipótese de inelegibilidade voltou aos tribunais do país, tendo sido muito evocada por membros do Ministério Público. De forma mais expressiva, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) propôs uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal a fim de ver prevalecida a tese de auto aplicação da moralidade como hipótese de inelegibilidade. (MARCHETTI, 2011). Todavia, o Supremo

Tribunal Federal por maioria julgou improcedente o pedido da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) com fundamento no princípio constitucional da presunção da inocência, impedindo que a tese ganhasse força no âmbito do judiciário. (MARCHETTI, 2011).

2009	Engajamento de organizações civis.	A sociedade civil que estava cada vez mais engajada em obter sucesso na instituição da necessidade da ficha limpa para candidatos, organizou-se a fim de apresentar um projeto de lei de iniciativa popular que chegou a contar com cerca de 1,5 milhões de assinaturas em apoio, fomentando a adesão maciça de variadas entidades e de grande parte da imprensa. (MARCHETTI, 2011). Esta movimentação política influenciou a retomada em 2009 da tramitação dos projetos que já existiam sobre o tema no Congresso Nacional, sendo, um de seus principais, o mencionado projeto de lei complementar n.º 168/1993, de autoria do Poder Executivo, que acabou anexado a outros seis proposições legislativas semelhantes. Deste modo, passaram a tramitar em conjunto na Câmara dos Deputados os seguintes projetos de lei: a) n.º 446/09, de autoria do Poder Executivo que substituiu o projeto apresentado em 1993; b) n.º 487/09 de autoria do deputado Reginaldo Lopes; c) n.º 499/09 de autoria do deputado Nelson Goetten; d) n.º 518/09 assinado por trinta e três deputados federais, com o texto apresentado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral resultado da proposição de iniciativa popular; e) n.º 519/09 de autoria do deputado Marcelo Itagiba; e, por fim, f) n.º 544/09 de autoria do deputado Antonio Roberto. Todos apresentavam suas versões de alterações à lei complementar n.º 64 de 1990, alguns mais rigorosos, outros com o foco na duração das inelegibilidades. (SALGADO, 2013).
2010	Aprovação da lei da ficha limpa	Em 2010, durante o processo legislativo, cerca de 28 (vinte e oito) emendas foram apresentadas na Câmara dos Deputados, sendo posteriormente substituídas por uma subemenda substitutiva global, que deu forma a um projeto único a ser votado. Cumpre anotar que a proposição unificada foi aprovada na Câmara dos Deputados em 11 de maio de 2010 com quatrocentos e doze votos a favor, três abstenções e nenhum voto contrário. Também foi aprovada no Senado Federal em 19 de maio de 2010, desta vez por unanimidade. Por fim, sua publicação em diário oficial ocorreu em 7 de junho de 2010, como sendo a lei complementar n.º 135/2010, conhecida como lei da ficha limpa, entrando em vigor na data de sua publicação conforme seu texto. (SALGADO, 2013).
2012	Eleições de 2012	Primeira eleição em que a lei da ficha limpa foi efetivamente aplicada e produziu seus efeitos.
